RÉGIONS DE FRANCE

LE LIVRE BLANC DES RÉGIONS

pour une agriculture durable et une alimentation responsable

13 DÉCEMBRE 2018

Vers une action publique rénovée et un renforcement de l'action régionale pour relever le défi de la transformation de systèmes agricoles et alimentaires ancrés dans les territoires.

SOMMAIRE

ÉDITO D'HERVÉ MORIN..... page 4

Notre vision et nos objectifs pour l'agriculture et l'alimentation de demain..... page 6

Nos propositions pour accompagner la transformation des systèmes agricoles et alimentaires..... page 8

ÉDITO

Nous, Régions et Collectivités territoriales de métropole et d'Outre-Mer, sommes engagées dans le processus de transformation de nos systèmes agricoles et alimentaires. Cette transformation passe par des mesures ciblées, introduites dans nos politiques régionales et dans les nombreux schémas régionaux. Nos politiques agricoles, alimentaires et de développement rural ont été renforcées ces dernières années par les différentes lois de réforme territoriale, en particulier par les outils financiers du deuxième pilier de la Politique agricole commune (PAC), et au travers des programmes de développement rural régionaux (PDR), que chaque Région a désormais la responsabilité d'animer et de gérer sur son territoire. Certaines contraintes ont pu freiner notre effort. Malgré tout, nous constatons déjà les effets positifs de notre action pour maintenir les agriculteurs dans le métier et au-delà, pour leur donner des perspectives structurantes sur le long terme.

Aujourd'hui, l'attente est forte de la part de nombreux acteurs de la profession agricole, des représentants de la société civile et des élus locaux, pour que les Régions accompagnent davantage, en proximité, la nécessaire transformation des systèmes agricoles et alimentaires.

Cette attente a aussi été constatée au niveau national au sein des États Généraux de l'Alimentation qui se sont tenus fin 2017. Notre implication dans ce débat national a été réelle et sincère. Nous avons participé à la plupart des ateliers thématiques, en dépit d'un agenda dense. Nous avons co-présidé l'atelier 14, « Préparer l'avenir : quels investissements, quel accompagnement technique, quelle recherche pour une plus grande performance environnementale, sanitaire, sociale et économique ? », seul atelier transversal de ces États généraux.

Notre sentiment, un an après ce temps de débat, est néanmoins mitigé. Dans l'ensemble, les participants portaient bien une vision équilibrée de la transition souhaitée, correspondant à la fois à une logique « filières » à dominante économique et à une logique « territoires » attentive aux multiples dimensions de la transition. Néanmoins, si les dispositifs de mise en œuvre des propositions correspondant à cette approche par filières sont nombreux, nous regrettons qu'aucun dispositif majeur n'ait été prévu pour mettre en œuvre les propositions qui ont une dimension, voire une primauté, territoriale. Cette hémiplégie risque de porter préjudice à l'espoir de transformation exprimé dans leur grande majorité par nos concitoyens, par nos agriculteurs et par l'ensemble des acteurs économiques de nos Régions.

En parallèle et alors que le débat sur l'avenir de la PAC est engagé au niveau européen, cette absence du volet territorial des conclusions des États Généraux interroge sur la volonté de la France de porter le message fort d'une PAC qui réponde aux besoins des territoires et aux enjeux de la transformation des systèmes.

La question agricole et alimentaire est trop importante pour que nos Régions restent en retrait. Il y va de l'ensemble de nos territoires, de leur environnement, de leur économie et de la pérennité de leur patrimoine matériel et immatériel. Pour cette raison, en cette période charnière pour l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation, les Régions ont formalisé un véritable projet pour relever les défis d'une agriculture multi-performante sur le plan européen et mondial et d'une alimentation saine, durable, de qualité, et accessible à tous.

Pour atteindre cet objectif, nous, Régions, souhaitons réaffirmer et expliciter dans ce livre blanc le rôle central que nous entendons jouer. Nous appelons tous les acteurs concernés – acteurs économiques, représentants de la société civile, État et autres niveaux de collectivités territoriales – à nous rejoindre.

HERVÉ MORIN,
Président de Régions de France

Notre vision et nos objectifs pour l'agriculture et l'alimentation de demain

Notre vision : une agriculture multi-performante ancrée dans son territoire au service d'une alimentation saine, durable, de qualité et accessible à tous.

Les secteurs agricoles et agroalimentaires sont le premier secteur créateur d'emplois et de richesse pour nos territoires. Notre agriculture et notre alimentation sont en outre un vecteur de lien social, elles font partie au premier chef de nos patrimoines régionaux et nationaux. Elles ont en cela une valeur qui dépasse la seule dimension monétaire. Si elle est soumise aux défis de la préservation des ressources environnementales et du changement climatique, notre agriculture est également elle-même source de solutions pour répondre à ces défis environnementaux et pour maintenir la cohésion et la prospérité dans les territoires. Néanmoins, ce secteur fait face à de nombreux aléas et difficultés toujours plus importantes, dans une économie mondialisée et soumise aux impacts du changement climatique. Ces difficultés sont particulièrement prégnantes dans les Régions et Collectivités d'Outre-Mer.

Pour ces raisons, pour les Régions de France la relance des économies alimentaires territoriales et la réponse aux nouvelles attentes sociétales constituent des enjeux majeurs pour l'avenir de nos territoires, de nos agriculteurs et de nos concitoyens. Ces défis ne pourront être atteints qu'au travers d'un processus vigoureux de transition agricole et alimentaire. Cette transition doit s'opérer tant au niveau macro, c'est-à-dire des territoires et des filières, qu'au niveau micro, de chaque entreprise agricole ou agroalimentaire. Ce n'est en effet que par une action concomitante et en synergie à ces deux niveaux que cette transition sera massifiée et donc menée à terme.

Ainsi, les Régions françaises plaident pour une transition qui devra permettre d'atteindre demain :

➜ **une agriculture multi-performante :** c'est-à-dire plus performante qu'actuellement à la fois sur le plan économique (si elle veut continuer d'exister à court terme), mais également social et environnemental (si elle veut disposer des ressources humaines et naturelles pour exister demain). Cette multi-performance doit être recherchée au niveau de l'exploitation agricole ou de l'entreprise agroalimentaire, en redonnant du poids aux décisions du chef d'entreprise et en l'incitant à avoir une vision « à 360° » de son activité. La multi-performance du système agricole repose en particulier sur une approche qui associe agronomie, écologie et économie, notamment en bouclant les cycles de matière et en recréant du lien, à l'échelle de l'exploitation ou du territoire, entre filières animales et végétales. Au-delà du seul périmètre de l'exploitation, la multi-performance ne s'obtiendra qu'en croisant les stratégies de filières et de territoires, en exploitant les nouvelles opportunités de création de valeur comme la bioéconomie (filières énergétiques et matériaux, chimie verte, etc.) en particulier par le renforcement et la valorisation de la recherche, développement, innovation en agriculture.

➜ **une alimentation saine, de qualité, durable, accessible à tous.** Les aliments ne sont pas un produit marchand comme les autres, ils répondent à un besoin vital. L'alimentation a par ailleurs en France une valeur patrimoniale qu'il faut conserver et mettre en avant. Tout cela justifie de parler « d'exception alimentaire » et de considérer la question de l'alimentation comme une problématique à prendre en compte de façon transversale au sein des politiques publiques. La valorisation de notre alimentation ne doit enfin pas être prétexte à opposer les systèmes. D'une part, les attentes croissantes des consommateurs français incitent au développement des circuits courts, à la montée en gamme ou à la différenciation. Pour autant, la vocation exportatrice de la France ne doit pas être délaissée dès lors qu'il s'agit de se positionner au niveau européen et mondial sur les produits de qualité et de valoriser notre excellence sanitaire et environnementale. En définitive, des opportunités existent pour les différents systèmes, dès lors qu'ils sont durables, équitables pour les agriculteurs, du Nord comme du Sud, qu'ils répondent à une demande et qu'ils produisent une alimentation saine, de qualité, durable, accessible à tous.

➜ **une agriculture et une alimentation qui retrouvent une place centrale dans notre économie et nos territoires.** Notre agriculture doit être relocalisée car elle est source de valeur, pas seulement pour l'alimentation qu'elle produit. En visant la multi-performance, les systèmes agricoles sont susceptibles de fournir, plus qu'ils ne le font déjà, des externalités positives pour l'environnement, la lutte contre le changement climatique, l'emploi, etc. Notre agriculture est en effet une source de valeur et de solutions par exemple pour stocker le carbone, créer de l'énergie, des matériaux, entretenir les paysages et la biodiversité. Par leur potentiel, l'agriculture et l'alimentation sont de formidables réservoirs d'emploi et de création de valeur. Afin que l'agriculture et l'alimentation retrouvent et gardent durablement cette place centrale, la valeur créée doit enfin être partagée plus équitablement entre ceux qui la créent.

NOS OBJECTIFS

Les propositions de ce livre blanc doivent permettre d'atteindre les objectifs spécifiques suivants :

- **assurer un revenu juste pour les agriculteurs et sécuriser les exploitations agricoles face aux aléas climatiques et sanitaires, aux risques de marché, pour relever le défi de la résilience et de la compétitivité sur le plan économique ;**
- **valoriser la vocation multiple de l'agriculture et de la forêt, de production de biens marchands (alimentaires et non-alimentaires) et non marchands (environnementaux et sociaux) ;**
- **répondre aux enjeux environnementaux et du changement climatique ;**
- **relever le défi du renouvellement des générations en agriculture ;**

… au service d'un objectif transversal d'accompagnement de la transformation des systèmes agricoles et alimentaires vers la multi-performance.

Nos propositions pour accompagner la transformation des systèmes agricoles et alimentaires

Au service de ces objectifs, les Régions formulent 24 propositions. Celles-ci sont le fruit d'une co-construction avec les acteurs socioprofessionnels concernés. Elles se veulent donc constituer le socle d'une stratégie de niveau national pour la transition agricole tout en prenant en compte la réalité des différents enjeux et contextes territoriaux. Ces propositions portent à la fois sur les dispositifs de politiques publiques, les initiatives, projets à soutenir voire à systématiser, que sur la gouvernance et les moyens indispensables à leur réussite.

Initier, expérimenter, connaître et valoriser les démarches innovantes et ascendantes

Qu'elles partent d'acteurs privés ou publics, qu'elles portent sur tout ou partie de la chaîne alimentaire voire non-alimentaire, qu'elles s'intéressent aux enjeux environnementaux, économiques et/ou sociaux, les démarches innovantes qui visent à accompagner la transformation des systèmes agricoles et alimentaires fourmillent. Quel que soit le périmètre géographique couvert, ces démarches ont pour point commun de partir des territoires et sont souvent le fruit d'expérimentations. Quand elles émergent de façon ascendante et partent de situations réelles, ces démarches contribuent à mettre en place une pédagogie par l'exemple et à faire changer les pratiques.

En parallèle, alors que la notion de « Projet Alimentaire Territorial » (PAT) a été créée par la loi d'avenir agricole de 2014, celle-ci ne correspond en réalité qu'à une petite partie des projets visant au développement de véritables systèmes alimentaires territoriaux[1]. Les Régions françaises proposent donc de :

1. **Mettre en place aux niveaux régional et national un système d'observation et de suivi des projets de transition agricole et alimentaire.** L'observation des PAT constitue un champ bien trop étroit des démarches qui contribuent à la transition des systèmes agricoles et alimentaires. D'une part tous les projets territoriaux de création de valeur autour de la biomasse agricole n'ont pas une vocation alimentaire. Par ailleurs, certains projets peuvent répondre à plusieurs enjeux de façon concomitante (alimentaire et énergétique par exemple). Enfin, le label de PAT répond à des critères précis et exclut de fait un grand nombre de projets. Pour essaimer les pratiques et pour, lorsque cela est possible et pertinent, les reproduire, il faut donc déjà pouvoir recenser largement, caractériser et capitaliser les projets territoriaux visant à créer de la valeur à partir de la biomasse agricole.
2. **Accélérer et intensifier l'impact de la recherche, innovation, développement, en particulier grâce au numérique.** La transformation massive des pratiques dans les exploitations agricoles passera par la poursuite et le renforcement de la recherche, développement et innovation dans ce secteur. Le numérique notamment est pleinement entré dans la vie quotidienne des agriculteurs. Les données qu'ils produisent sont une mine d'or pour assurer la transition des systèmes si tant est que l'exploitation de ces données reste accessible à tous et ne serve pas que les intérêts de quelques-uns. L'exploitation des données numériques produites dans le cadre des réseaux d'expérimentation à la ferme est par exemple un formidable moyen de tester et d'évaluer en conditions et en temps réels les pratiques et technologies innovantes allant dans le sens de la transition agricole. Par cette forme de « recherche-action » basée sur le numérique, les pratiques et outils innovants deviennent plus massivement transférables dans les exploitations agricoles.
3. **Expérimenter à grande échelle des démarches innovantes de transition au sein de territoires ou de sites tests** (par exemple les Parcs Naturels Régionaux ou les exploitations des lycées agricoles, etc.). Sur la base des conditions de réussites identifiées, les territoires des Parcs Naturels Régionaux et les sites des lycées agricoles constituent de formidables laboratoires pour la mise en place de ces démarches et permettre un retour d'expériences « en conditions réelles ».
4. **Appuyer les démarches collectives et l'ingénierie territoriale.** Les démarches collectives, qu'elles impliquent un même type d'acteurs (par exemple des groupes d'agriculteurs) ou plusieurs acteurs de la filière doivent être soutenues et privilégiées, car elles permettent l'accélération du transfert de pratiques vertueuses et sont sources d'innovations ascendantes, par définition plus adaptées aux enjeux et aux besoins des territoires. Ce soutien doit autant que possible se matérialiser par la prise en compte du temps nécessaire à l'animation collective dans le coût total des projets multi-acteurs subventionnés par les pouvoirs publics. Les projets menés collectivement doivent par ailleurs être mieux aidés que s'ils sont menés individuellement.

1. Cf. Déclaration de Rennes des Régions du 4 juillet 2014 pour des systèmes alimentaires territorialisés.

Créer plus de valeur ajoutée au travers de filières agricoles alimentaires et non-alimentaires ancrées dans les territoires

Dans un contexte de multiplication des défis auxquels les acteurs des filières du vivant doivent faire face, force est de constater que les seules logiques de filières ne suffisent plus pour relever le défi de la transformation des systèmes. Si ces logiques ont montré leurs atouts dans un objectif de recherche de performance économique, leur cloisonnement les empêche désormais de saisir les nouvelles opportunités se situant au croisement, ou à la frontière, des filières « traditionnelles ».

Ainsi a émergé par exemple le concept prometteur de bioéconomie, qui englobe l'ensemble des activités de production et de transformation de la biomasse, qu'elle soit à des fins de production alimentaire, d'alimentation animale, de matériaux biosourcés, d'énergie.

Non pas en contradiction avec les filières, mais bien en complément, les logiques territoriales sont quant à elles par essence plus transversales. Elles garantissent ainsi une meilleure prise en compte de l'ensemble des piliers du développement durable.

En définitive, aucune des deux logiques ne peut désormais se suffire à elle-même. Car les nouvelles opportunités de création de valeur, et surtout de leur meilleure captation par l'amont, se situent au croisement des stratégies de filières et des atouts des territoires, les Régions proposent de :

5. **Soutenir la création et le développement de filières territorialisées au travers d'appels à projets régionalisés.** L'objectif de cette proposition est de créer de nouvelles opportunités de développement économique par l'émergence de nouvelles filières industrielles. Elle vise aussi à moderniser et renouveler des secteurs d'activité plus « traditionnels » dans un objectif de préservation de l'emploi. Il s'agirait en particulier de soutenir les projets visant la création d'unités industrielles partagées ou leur reconversion (vers le bio par exemple), la mise en partage de compétences techniques entre entreprises d'une même filière afin de mutualiser leurs travaux de recherche et développement, la mise en place d'outils collaboratifs, etc. Par souci de proximité et afin de coller aux opportunités offertes sur le plan territorial, les appels à projets nationaux (par exemple Programme Investissement d'Avenir) doivent être régionalisés, ce qui n'empêche pas, lorsque cela est pertinent, la mise en place de dispositifs interrégionaux *(cf proposition n°18)*.
6. **Établir des contrats de filières régionaux.** Élaborés par des comités de filières régionaux rassemblant les représentants de l'amont, de l'aval et les acteurs institutionnels, ces contrats sont établis sur la base d'un diagnostic listant les atouts et faiblesses de la filière au plan régional, les enjeux auxquels elle doit faire face. Le contrat précise les objectifs à atteindre et définit un programme d'actions pluriannuel. En contrepartie, la Région et les autres signataires du contrat s'engagent à soutenir les actions du programme qui vont dans le sens de la multiperformance et de leurs priorités politiques propres. Ces contrats ne font pas doublon avec des démarches équivalentes au niveau national (par exemple les plans de filière) puisqu'ils ont vocation à répondre à des enjeux territoriaux propres. Les deux démarches, descendante et ascendante, nécessitent pour autant d'être réciproquement portées à connaissance et prises en compte dans le cadre d'instances de gouvernance nationales rénovées *(cf ci-après)*.
7. **Créer de la valeur par les signes de qualité et les marques territoriales.** Au niveau national, les Régions proposent d'élaborer une charte de reconnaissance réciproque entre les signes officiels de qualité et d'origine et les marques et bannières territoriales. Celles-ci sont deux outils complémentaires pour faire de la qualité et de l'origine un étendard pour soutenir et valoriser la consommation de produits français à l'intérieur et en dehors de nos frontières. Au niveau régional, il s'agirait de rendre réel le principe, longtemps exprimé et voulu par les acteurs économiques, de désigner un guichet unique piloté par la Région pour l'appui à la promotion et à l'export des produits agricoles et alimentaires en Europe et dans le monde.
8. **Développer la bioéconomie au travers de l'axe Europe-Région.** La bioéconomie ouvre des perspectives nouvelles de débouchés aux acteurs des filières agricoles et alimentaires et favorise en outre l'innovation et la création d'emplois. De par leur compétence en matière de recherche, développement et innovation et au travers des Schémas Régionaux de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDE-II) qu'elles élaborent, les Régions sont en capacité de rassembler et d'accompagner les différents acteurs des territoires. Fortes de cette capacité à fédérer et de cette proximité, les Régions proposent de renforcer leur accompagnement au montage de projets européens, en particulier dans le cadre du programme Horizons 2020. Ce dernier constituera une opportunité de financement accrue pour les secteurs agricoles et alimentaires dans un contexte budgétaire européen tendu.

Assurer une alimentation de qualité, saine, durable et accessible à tous

L'alimentation est le siège d'un véritable paradoxe. D'une part les consommateurs et les citoyens, ou du moins une partie d'entre eux, semblent de plus en plus soucieux et exigeants vis-à-vis des produits qu'ils consomment, de leur origine et de leur qualité, au sens large du terme. Ils ont potentiellement accès à une alimentation de plus en plus diversifiée et segmentée. Pour autant, malgré cela, les Français dans leur ensemble ne s'alimentent pas mieux que par le passé. Au contraire, le recours de plus en plus important aux produits transformés et ultra-transformés, tout comme l'excès ou l'insuffisance de certains types d'aliments ou de nutriments questionnent sur l'empreinte environnementale de notre alimentation et sur son impact sur la santé humaine. Enfin, l'accès à une alimentation diversifiée, saine et de qualité nutritive suffisante n'est pas une évidence partout dans la République, par exemple dans certains territoires socialement défavorisés ou en Outre-Mer. Derrière ce paradoxe se cachent le risque d'une alimentation à plusieurs vitesses, et l'illusion d'une transition alimentaire qui n'en serait en réalité pas une.

Pour que la transition alimentaire s'opère et permette d'offrir une alimentation de qualité, saine, durable et réellement accessible, les Régions proposent de :

9. **Informer, éduquer et mettre en pratique une alimentation responsable dans le cadre du parcours éducatif, en particulier au lycée.** Les Régions demandent à l'État d'intégrer le « bien manger » dans les programmes scolaires et de former à ce sujet les enseignants et les intendants des établissements scolaires. En parallèle de cette évolution des apports théoriques, à des fins pédagogiques, les Régions seraient en capacité d'intervenir sur la mise en pratique des nouvelles habitudes alimentaires, au regard de leurs compétences dans les lycées.
10. **Faire de la restauration collective un des premiers moteurs d'une alimentation responsable et d'un ancrage territorial de l'agriculture et de l'alimentation.** À l'heure où la proportion de repas pris en dehors du foyer connaît une croissance continue, la fixation systématique et l'atteinte de parts de produits bio, de qualité et/ou locaux en restauration collective sous la responsabilité des Régions est un formidable levier pour éduquer et faire adopter une alimentation responsable. C'est aussi une façon d'agir sur la demande et donc de soutenir une production agricole régionale de qualité et revalorisée vis-à-vis du consommateur. Si se fixer un objectif est un premier pas, se donner les moyens et les outils pour l'atteindre est indispensable. Aussi, en cohérence avec les actions qu'elles déploient déjà dans ce domaine, les Régions demandent à pouvoir disposer d'une compétence de chef de file pour l'approvisionnement alimentaire local et durable. Une telle compétence permettrait par exemple aux collectivités d'un même territoire régional (Région, Départements, Intercommunalités et Communes) d'optimiser leurs investissements dans les outils logistiques ou de transformation, en lien avec les besoins émis par les fournisseurs et les acheteurs.
11. **Construire des dispositifs locaux de lutte contre la précarité et le gaspillage alimentaires.** Si ces deux problématiques ne sont pas exclusivement liées, les juxtaposer permet de souligner l'absurdité de nos modes de production et de consommation. Ceux-ci nous poussent, en France, à jeter à la poubelle l'équivalent d'un repas par semaine quand, dans le même temps, une part de plus en plus importante de la population n'arrive pas à se nourrir correctement. Pour les Régions, sur chacune de ces deux problématiques, c'est bien au plan local que se trouvent bon nombre de solutions, s'appuyant sur une solidarité et un pragmatisme de proximité. Ainsi les Régions appellent à soutenir les réponses ancrées dans les territoires, en particulier au moyen de fonds structurels européens gérés au plus près du terrain[2].
12. **Contribuer à un plaidoyer national, européen et international en faveur du couple « Transition alimentaire-Développement des territoires ».** La sécurité et la souveraineté alimentaires des territoires deviendront un enjeu de plus en plus central : en 2050, notre planète hébergera 9 milliards d'habitants, de plus en plus concentrés dans les zones urbaines. Face à une économie mondialisée dérégulée qui peut constituer une menace, les Régions considèrent qu'il faut replacer, à tous les niveaux, les systèmes alimentaires en première ligne du développement territorial durable. Il faut que les Régions soient par ailleurs mieux impliquées par l'État dans les négociations UE - pays tiers sur les accords de libre-échange qui ont un impact fort sur notre agriculture et nos emplois. De même, au niveau des réglementations internationales, les Régions doivent pouvoir participer aux travaux formalisant les positions françaises.

2. En lien avec la proposition n°21 : S'appuyer sur le bloc local dans un cadre institutionnel stabilisé

Simplifier l'accès aux soutiens publics et les réorienter vers la transition en partant des projets d'acteurs et des territoires

Dans un contexte de contrainte portée sur la dépense publique et de besoin de démonstration d'une meilleure efficacité de celle-ci, comme cela est constaté pour la Politique Agricole Commune, la puissance publique doit être soucieuse de l'effet-levier de son action. Pour les projets pertinents et transformants, les bénéficiaires doivent légitimement pouvoir accéder aux soutiens publics plus simplement et plus directement. Trop souvent l'accès à l'aide prend une part trop importante de l'énergie qui devrait être consacrée au projet lui-même. Les Régions françaises préconisent donc de réorienter les soutiens publics, en particulier les aides dont elles ont la responsabilité, vers la transition des systèmes agricoles et alimentaires, et de simplifier l'accès à ces aides. Elles proposent donc…

… à l'échelle de l'entreprise ou du groupe d'entreprises :

13. **Créer des contrats de transition territoriaux vers la multi-performance (CTT),** individuels ou collectifs, afin d'accompagner la prise de risque des agriculteurs qui changent leurs pratiques pour progresser dans la multi-performance. À partir d'un diagnostic de l'exploitation et territorial permettant d'identifier les opportunités de progrès, ces contrats définiraient des résultats et une trajectoire pour les atteindre. En contrepartie de la bonne atteinte des résultats, ces contrats seraient financièrement soutenus par les crédits européens de la PAC (Fonds européen agricole pour le développement rural FEADER), par les Régions et par des co-financeurs nationaux ou locaux en fonction des enjeux et des objectifs territoriaux. Ils remplaceraient les aides actuelles aux investissements, à la formation, au conseil, à la coopération (pour certains contrats collectifs). Ils se substitueraient à une partie des mesures agroenvironnementales qui ont actuellement pour objectif la conversion à un mode de production bien spécifique (conversion bio), ou de répondre à certains enjeux spécifiques ou territorialisés. Les dotations aux jeunes agriculteurs s'inscriraient également dans ce cadre, puisqu'il s'agit là aussi d'un contrat passé avec le jeune agriculteur sur la base d'un projet de développement de son entreprise.
14. **Rémunérer les services environnementaux rendus par l'agriculture au travers de paiements pour services environnementaux.** Il s'agit de mettre en place réellement l'éco-schéma proposé dans le cadre de la future PAC. Cette rémunération serait accessible aux systèmes de production biologiques ainsi qu'à d'autres systèmes aux aménités positives sur le plan environnemental. Cela pourrait aussi encourager d'autres systèmes de production aux aménités positives sur le plan environnemental.
15. **Privilégier le critère de l'emploi et de la viabilité des métiers dans les filières agricoles et alimentaires.** Le critère de l'emploi doit être pris en compte dans l'attribution des aides directes de la PAC. Ainsi, les activités et projets agricoles prévoyant un impact positif sur l'emploi et la viabilité du métier d'agriculteur doivent être mieux aidés et privilégiés dans l'octroi des soutiens publics, à la fois dans celui des soutiens directs (1er pilier de la PAC) que dans le cadre de la politique de développement rural (2nd pilier et aides nationales).
16. **Protéger les acteurs économiques contre les risques exogènes.** Face aux risques économiques en particulier, la puissance publique doit acter la mise en place au niveau européen d'un système de régulation contra-cyclique dans le cadre de la future PAC, afin de protéger le revenu des agriculteurs.

… à l'échelle des territoires et des filières :

17. **Mettre en place des aides couplées territorialisées pour soutenir les productions fragiles ou spécifiques,** en particulier dans les Régions ultra-périphériques et en Corse. Du fait de leur insularité, de leur climat ou d'autres handicaps (montagne par exemple), dans certains territoires le maintien de productions agricoles traditionnelles ou le développement de nouvelles filières territorialisées sont fragilisés. C'est particulièrement le cas dans les Régions ultra-périphériques et en Corse, mais cela peut se vérifier aussi sur l'ensemble du territoire national. Ainsi les Régions proposent que dans la prochaine Politique Agricole Commune, l'ensemble des productions sensibles à l'échelle d'une Région puissent bénéficier d'aides couplées, et que les modalités de soutien soient donc définies au plan régional.
18. **Développer des dispositifs d'accompagnement inter-Régions, et réserver dans chaque région des enveloppes pour des projets interrégionaux.** Les bassins de productions agricoles et alimentaires ne correspondent pas toujours aux frontières administratives d'une Région ou d'un pays. En dépit d'une nécessaire relocalisation de l'alimentation, les territoires resteront toujours inter-dépendants sur le plan alimentaire. Les Régions proposent de réserver a minima une part de leur budget agricole et alimentaire au développement de dispositifs et de projets interrégionaux. Pour de tels dispositifs, il est nécessaire que les collectivités porteuses fassent converger leur cadre d'intervention, pour assurer un accès simplifié et incitatif aux porteurs de projets, quelle que soit leur localisation géographique.
19. **Mettre en place un bonus à l'organisation économique collective des agriculteurs.** En parallèle d'une action renforcée de l'État dans la défense des intérêts agricoles français dans le domaine du commerce international *(cf proposition n°22)*, les Régions disposent désormais, au travers des fonds européens et du FEADER en particulier, de moyens renforcés pour inciter les acteurs de l'amont agricole à se rassembler et à s'organiser pour peser plus au sein des filières. Indirectement, les Régions peuvent donc peser en

faveur d'une meilleure répartition de la valeur créée au bénéfice du revenu des agriculteurs. Concrètement, s'il n'est pas toujours possible de conditionner l'attribution d'une aide régionale à l'adhésion à une organisation de producteurs, il est au minimum nécessaire de mettre en place un bonus financier aux projets des agriculteurs qui s'inscrivent dans cette démarche.

Rendre les politiques publiques agricoles et alimentaires plus lisibles et efficaces par la clarification des compétences et de la gouvernance

En dehors de la France, tous les grands pays agricoles européens ont fait le choix de confier d'importantes responsabilités aux collectivités régionales en matière d'agriculture, de développement rural, de forêt et de pêche. Alors que dans ces pays les Régions s'organisent entre elles et avec l'État en bonne intelligence pour concilier de façon cohérente et pragmatique objectifs nationaux et prise en compte des besoins et des spécificités territoriales, pour faire de ces différences des atouts pour les économies nationales, le débat au niveau français ne dépasse pas la perpétuelle présomption de politiques régionales porteuses de distorsion de concurrence.
S'il faut avoir ce débat, que nos voisins ont pourtant dépassé depuis déjà dix ou vingt ans, pour entrer dans la modernité, les Régions de France sont prêtes à le tenir. Mais pour qu'il aboutisse et qu'il soit constructif, il doit être mené en transparence et en regardant factuellement ce que la décentralisation des politiques agricoles a apporté aux agriculteurs – proximité, adaptation, réactivité – et les difficiles conditions de mise en œuvre qui en ont entravé ou dévoyé le principe – moyens insuffisants et outils inopérants, cadrage national trop rigide et non partagé.
Ainsi, nous appelons à une indispensable clarification des compétences de l'État et des Régions, à la revalorisation du rôle du bloc local dans l'action. De cette clarification doit découler une évolution de la gouvernance pouvoirs publics – acteurs socio-professionnels, en particulier au niveau national. Plus particulièrement, les Régions proposent de :

20. Libérer l'action des Régions par une régionalisation simplifiée et pragmatique du 2nd pilier de la PAC. Le transfert des fonds structurels européens aux Régions en 2014, dont le FEADER – 2nd pilier de la PAC –, est intervenu dans un contexte de renforcement de leurs compétences en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Alors que ce transfert devait leur donner des moyens à la hauteur de ces compétences renforcées, dans le cas du FEADER, les Régions se sont vues imposer par l'État de nombreuses contraintes sur lesquelles elles n'avaient pas ou peu de prise : un cadrage national des aides rigide et descendant, une insuffisance des moyens transférés, un système de paiement complexe et longtemps inopérant. Ces contraintes ont généré ainsi des retards légitimement inacceptables pour les agriculteurs et les élus locaux. Pour tirer profit des avancées apportées par la régionalisation tout en évitant de reproduire les erreurs du passé, **il convient de donner aux Régions un véritable statut d'autorités de gestion régionales du FEADER,** dans les textes réglementaires européens et au niveau français. Les Régions devront ainsi après 2020 pouvoir être responsables du pilotage, de la mise en œuvre et du paiement des aides relevant de l'actuel périmètre du 2nd pilier, en cohérence avec une stratégie nationale véritablement co-construite[3] et qui tienne compte des spécificités des différents territoires hexagonaux, de Corse et d'Outre-Mer.

21. S'appuyer sur le bloc local dans un cadre institutionnel stabilisé. Les dernières lois de décentralisation ont permis une clarification nécessaire et attendue des compétences entre les différents niveaux de collectivités, communal-intercommunal, départemental et régional. Certaines évolutions, telles que la fusion des Régions, ont cependant généré des bouleversements profonds. Dans un cadre institutionnel désormais stabilisé et qui doit le rester, les Régions peuvent désormais constituer, dans le domaine des politiques agricoles et de développement rural, un échelon pertinent de planification mais aussi d'action pour certains projets régionaux. Pour d'autres projets de périmètre départemental ou très local, elles doivent pouvoir s'appuyer sur le bloc local dans le cadre d'une gouvernance qui leur est ouverte, et mettre les moyens régionaux au service de ces projets locaux.

22. Recentrer les missions de l'État sur ses missions régaliennes et la défense des intérêts de la ferme France. Au regard du caractère stratégique qu'il est nécessaire de redonner aux secteurs agricole et agroalimentaire en France, dans le contexte de baisse des moyens publics, alors que les moyens consacrés par d'autres grandes puissances agricoles ne seront jamais égalés, il est urgent de mettre fin aux doublons actuellement constatés entre l'action des Régions et celle de l'État. **L'action de l'État doit être renforcée et concentrée sur les sujets régaliens :** réglementation, sanitaire, défense des intérêts français aux niveaux européen et mondial, en particulier sur le plan commercial, fiscal et social. **L'État doit arrêter de déployer des dispositifs nationaux concurrents à ceux existants dans les Régions et doit leur transférer les moyens humains et budgétaires restants,** ce dans une logique de rationalisation de l'action publique.

23. Faire évoluer la gouvernance sur le plan national et régional pour une relation de confiance et partenariale entre l'État, les Régions et les acteurs socioprofessionnels. La transition des

3. Cf propositions n° 23 et 24

systèmes agricoles et alimentaires vers la multi-performance appelle à une meilleure cohérence et complémentarité des politiques publiques (européennes, nationales, régionales). Nous proposons donc de **créer par la loi un Conseil État – Régions qui, tenu régulièrement, servirait d'instance de dialogue pour cette mise en cohérence.** Il serait par exemple le lieu de dialogue État – Régions sur l'architecture de programmation de la future PAC[4]. Il s'appuierait sur des instances de co-construction avec les acteurs socioprofessionnels rénovées et coprésidées par l'État et les Régions, en particulier le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire.

24. Élaborer et défendre une stratégie nationale PAC partagée. Dans les grands pays agricoles européens qui ont transféré la gestion du 2nd pilier aux Régions la question des distorsions de concurrence a pu être dépassée. La régionalisation y est au contraire vécue comme la meilleure manière d'exploiter les atouts différenciés des territoires. Ces pays ont su construire des stratégies véritablement partagées entre l'État, les Régions et les acteurs socioprofessionnels, stratégies qui croisent les approches descendantes et ascendantes. **Ainsi, les Régions proposent que la stratégie nationale PAC défendue par la France auprès de la Commission européenne soit co-construite par l'État, les Régions en lien avec les acteurs socioprofessionnels de façon ascendante.** Le choix des types d'intervention à retenir sur l'ensemble du territoire national serait défini sur la base des besoins remontés par les instances de concertation régionales. Le niveau des résultats à atteindre au niveau national et régional, pour les interventions relevant des Régions, serait le fruit d'une concertation entre les acteurs prenant en compte les situations régionales, les niveaux d'ambition et bien entendu les moyens budgétaires allouables pour les atteindre. Cette nouvelle méthode de mise en œuvre permettrait ainsi vis-à-vis de l'Europe d'assurer une meilleure transversalité et cohérence entre les outils des deux piliers de la PAC. Elle démontrerait la capacité collective de la France à contribuer aux objectifs de modernisation et de simplification de la PAC. Tout en laissant aux Régions de véritables marges de manœuvre dans le pilotage et la mise en œuvre des mesures régionales, cette méthode offrirait enfin aux acteurs socioprofessionnels la garantie d'accès à certaines interventions, bien que différenciées, sur l'ensemble du territoire national.

4. *Cf. proposition n°24*

Conception et réalisation : Rampazzo & Associés. Impression : STIPA. Couverture : © Markus Spiske/Unsplash.

282, boulevard Saint-Germain, 75007 Paris
Tél. : 33(0)1 45 55 82 48
Fax : 33(0)1 45 50 20 38
E-mail : info@regions-france.org
Site Internet : www.regions-france.org