

CAHIER DE PROPOSITIONS

Pour un Plan stratégique national de la nouvelle PAC

à la hauteur de l'urgence écologique



INTRODUCTION



Déclic est un Think & Do tank qui élabore des propositions de politiques publiques concrètes et innovantes. Motivés par la possibilité d'élaborer de nouveaux scénarios pour le futur, deux étudiants ont réuni en mars 2020, en plein confinement, plus de 90 jeunes afin de "penser le monde d'après". Plus d'un an après notre naissance, nous continuons de rédiger aujourd'hui des propositions politiques pour un futur durable et solidaire. Il s'agit de faire de nos valeurs et de nos convictions communes des réalités tangibles.

Près de soixante jeunes de tous horizons et présents dans toutes les régions de France portent actuellement ce projet et participent à la construction d'un monde plus écologique, solidaire et résilient. En parallèle du travail d'innovation, nous menons des activités de plaidoyer. Notre objectif est d'influencer les décisions politiques et d'inscrire nos propositions dans la loi. Nos propositions sont destinées à être lues par les décideurs politiques, à l'échelle locale, régionale et nationale. Elles sont à prendre comme autant de pistes de réflexion et d'inspiration pour servir d'amorces au lancement d'un débat public inclusif, qui devra permettre à toutes et à tous de contribuer aux changements à venir.

POURQUOI CE CAHIER ?

Une politique publique majeure est actuellement en cours d'élaboration : le Plan stratégique national (PSN) de la nouvelle Politique Agricole Commune (PAC). Structurante pour les sept années à venir, il est fondamental qu'un exercice démocratique ait lieu à son propos. Forte de cette conviction, notre association souhaite formuler, une nouvelle fois, des propositions concrètes et innovantes pour rehausser son ambition écologique.

La PAC est une politique technique, complexe, méconnue. Elle est donc peu discutée dans le débat public, peu présente dans les médias. Mais nous sommes convaincus de son importance dans la définition de notre modèle agricole et alimentaire, qui nous concerne toutes et tous ; a fortiori nous, jeunes générations qui vivrons directement ses impacts. L'élaboration du PSN est une opportunité importante pour redéfinir nos priorités et nos objectifs dans un souci de cohérence avec le contexte national : nous souhaitons y prendre part.

Les limites des précédentes PAC ont été soulignées par de nombreux acteurs, allant des syndicats agricoles aux associations environnementales. Devant ce désir commun de redéfinir les contours du plus grand poste budgétaire européen, nous souhaitons présenter dans ce rapport des propositions qui pourraient permettre de s'engager vers un modèle agricole et alimentaire plus résilient. Nous ne prétendons pas fournir ici une liste exhaustive de mesures propres à transformer le système agro-alimentaire en profondeur, mais nous nous attacherons à détailler des propositions concrètes qui sont pour nous autant de jalons permettant d'avancer vers ce modèle.

Les trois axes de propositions présentées ici s'intéressent :

- 1. À la mise en conformité du PSN avec la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC)**
- 2. À faciliter via le PSN l'accès des Projets Alimentaires Territoriaux aux financements de la PAC**
- 3. À relever l'ambition environnementale des écorégimes**

Sommaire

AXE 1 - Mettre en conformité le PSN de la PAC avec la SNBC	4
AXE 2 - Relever l'ambition environnementale des éco-régimes dans la future PAC	5
Proposition 1	5
Abandonner la certification HVE de la voie d'accès aux éco-régimes	5
Proposition 2	6
Dégager une voie à part entière pour les IAE	6
AXE 3 - Faciliter l'accès des PAT aux financements de la PAC	9
Proposition 1	10
Encourager les régions à répondre aux besoins d'animation des PAT	10
Proposition 2	11
Encourager l'intégration de projets structurants (d'investissement) dans des stratégies alimentaires territoriales de type PAT	11
Proposition 3	12
Faciliter l'accès des aides aux acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire qui contribuent à la reterritorialisation de filières durables	12
Proposition 4	
Faciliter l'accès aux financements pour les parties prenantes des PAT	14

AXE 1

Mettre en conformité le PSN de la PAC avec la SNBC Pour respecter nos engagements climatiques

Pourquoi ?

Il est crucial que le décideur public prenne en considération les répercussions des politiques publiques sectorielles sur d'autres secteurs et enjeux. La cohérence des politiques publiques est un enjeu majeur de son efficacité et de sa maîtrise. Ainsi, la cohérence entre les politiques de soutien au développement économique, d'investissements dans des infrastructures, de développement rural et de transition écologique est fondamentale. Le risque est, le cas inverse, de favoriser des "dépendances de sentiers" qui empêchent la pleine réalisation d'autres priorités. Par exemple, investir massivement dans des dispositifs propres à l'agriculture intensive (remboursement du gazole non routier, du fioul lourd et des gazs de pétrole liquéfié pour les travaux agricoles et forestiers 23 fois plus important que les sommes dédiées au financement du crédit d'impôt bio¹, absence d'indicateurs relatifs à la conversion aux filières d'avenir type légumineuses aux côtés des critères de qualité environnementale ou des investissements d'avenir², etc.) rend encore plus coûteux et laborieux le changement vers des pratiques extensives et agroécologiques. Indemniser les exploitations ayant perdu leurs récoltes du fait de la calamité sans précédent liée au gel du printemps 2021, sans engager d'adaptations massives au dérèglement climatique (les sommes dédiées au remboursement des calamités sont 40% plus élevées que le crédit d'impôt bio³), ne permet pas de prévenir l'apparition de nouveaux incidents de ce type. Le risque est de voir ces incidents se reproduire plus fréquemment, sans accroissement suffisant de notre résilience. Il en va de notre sécurité et de notre souveraineté alimentaire.

La Stratégie nationale bas carbone (SNBC) dispose d'objectifs d'atténuation sectoriels : une diminution des émissions du secteur de 18% en 2030 par rapport à 2015 et de 46% en 2050 sont prescrites. En parallèle, la nouvelle PAC abreuve l'économie agricole française de près de 8,7 milliards d'euros par an pour les 7 années à venir. La structuration du secteur est donc liée à la façon dont ces investissements seront fléchés. Chaque seuil de déclenchement des aides compte car les exploitations agricoles s'adaptent en fonction pour rendre leur modèle économique viable. Ils doivent donc être définis en conformité avec la trajectoire prescrite par la SNBC.

Comment ?

- Son inscription dans la loi : l'article 65 du projet de loi Climat et résilience inscrit l'obligation de compatibilité, reste à inscrire l'obligation de conformité.
- Son audit préalable par le Haut conseil pour le climat, avant dépôt auprès de la Commission européenne, pour confirmer son adéquation avec les budgets carbone du secteur agricole spécifiés par le décret n°2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone.
- Son suivi par un Conseil de surveillance écologique, au même titre que les autres orientations sectorielles de la SNBC (cf. réponse du Gouvernement au rapport annuel du HCC).
- Son évaluation annuelle pour mesurer l'efficacité des instruments utilisés quant au respect de la trajectoire définie, complétée d'une révision annuelle des instruments et de leurs cahier des charges en cas d'atténuation insuffisante.
- La transparence de l'audit, des évaluations et des révisions pour assurer un contrôle parlementaire, citoyen et des parties prenantes économiques, expertes et associatives.

¹ PLF 2021, programme 149.

² Annexe au PLF 2021 relative à l'Agriculture, l'Alimentation, la Forêt et les Affaires rurales.

³ PLF 2021, programme 149.

AXE 2

Relever l'ambition environnementale des éco-régimes dans la future PAC **Pour en faire de véritables leviers de la transition agro-écologique**

Dans la synthèse du rapport final du débat "ImpACTons !"⁴, le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) se dit "en mesure d'affirmer que le PSN PAC permettra de renforcer l'exigence environnementale de la PAC", notamment via une aide pour la "mise en oeuvre de pratiques et systèmes plus favorables à l'environnement et au climat", correspondant de 20 à 30% des paiements directs de la PAC. Il s'agit de l'écorégime, un nouveau programme introduit dans le premier pilier de la future PAC, remplaçant l'actuel paiement vert et d'application obligatoire dans chacun des États membres de l'UE. L'objectif affiché est de rémunérer des pratiques agro-écologiques, allant au-delà des exigences de la conditionnalité, afin selon le Gouvernement d'inciter un maximum d'agriculteurs à "s'engager ou poursuivre leurs efforts dans la transition agro-écologique de leurs exploitations". Cependant, le cadre européen autour de l'application des écorégimes reste flou et laisse une marge de manœuvre importante aux États membres pour décliner nationalement le dispositif. Les arbitrages à venir seront donc décisifs pour déterminer le niveau d'ambition environnementale réelle de ce nouveau programme. Or, il est pour le moment envisagé que l'écorégime soit accessible à une majorité d'agriculteurs (environ 70%), ce qui viendrait niveler vers le bas un processus censé récompenser les efforts des agriculteurs s'engageant dans des pratiques agro-écologiques. Nous proposons alors d'abandonner la certification HVE comme voie d'accès aux paiements de l'écorégime au profit de certifications comme celles de l'agriculture biologique, ainsi que de développer une voie d'accès à part entière pour les infrastructures agroécologiques.

⁴ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Réponse de synthèse du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation au rapport final du débat public "ImpACTons", 7 avril 2021. [Texte](#)

Proposition 1

Abandonner la certification HVE de la voie d'accès aux éco-régimes

Pourquoi ?

Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation envisage d'ouvrir l'accès à l'écorégime aux exploitations agricoles via la certification Haute Valeur Environnementale (HVE). Cependant, en l'état, le cahier des charges de la certification HVE n'offre pas suffisamment de garanties environnementales pour qu'un fléchage de l'écorégime vers elle ait un impact vertueux sur le paysage agricole français⁵. Les conditions d'accès favorisent notamment déraisonnablement les exploitations viticoles et maraîchères sans aucune garantie d'une amélioration des pratiques. Il est également important de noter que seules 8 218 exploitations étaient labellisées HVE au 1er juillet 2020⁶. Si la certification HVE était exploitée comme voie d'accès principale aux éco-régimes, cela obligerait à labelliser un grand nombre d'exploitations dans un délai extrêmement court. Enfin, il est important de souligner que la certification HVE est française et non européenne. Privilégier une certification nationale pour l'accès aux éco-régimes pourrait encourager d'autres États membres à mettre en avant, pour leurs propres éco-régimes, des certifications *ad hoc* sans aucun bénéfice environnemental concret. Une telle situation dévoierait l'esprit même de cette réforme de la PAC. Cela risquerait d'engendrer un nivellement par le bas au niveau européen, entre États qui chercheraient à préserver leur compétitivité.

Comment ?

Nous proposons d'abandonner purement et simplement la voie d'accès aux éco-régimes par certification HVE. Une voie d'accès via cette certification pourra toutefois être envisagée dans une future réforme de la PAC sous réserve d'une révision en profondeur du cahier des charges de la certification, en élevant l'ambition de la voie A que ce soit sur les critères et les seuils à atteindre et en supprimant la certification par la voie B.

Alors que le maintien de l'agriculture biologique pourrait perdre jusqu'à 132 euros par hectare par an d'aides d'après les premiers arbitrages, soit une baisse de 66% des aides⁷, nous proposons au contraire qu'un avantage soit reconnu pour la certification biologique, qui est à la fois une certification européenne et robuste du point de vue environnemental, avec des effets reconnus sur la biodiversité et la qualité de l'eau.

⁵ Pierre-Marie Aubert, Xavier Poux. 2021. La certification Haute Valeur Environnementale dans la PAC : enjeux pour une transition agroécologique réelle. [Texte](#).

⁶ <https://agriculture.gouv.fr/les-chiffres-cles-de-la-haute-valeur-environnementale-hve>

⁷ Communiqué de presse. 2021. La future PAC enterre les promesses d'Emmanuel Macron sur les services environnementaux. [Texte](#).

Proposition 2

Consacrer une voie à part entière aux IAE

Pourquoi ?

Une partie de l'enveloppe des éco-régimes doit être consacrée au développement des infrastructures agro-écologiques (IAE), terme désignant des éléments fixes du paysage et des habitats semi-naturels situés à proximité des parcelles cultivées, comme par exemple des bosquets, des alignements d'arbres, des haies, des friches ainsi que des mares et des prairies humides⁸. Les IAE sont ainsi essentielles à la préservation des paysages, constituent des refuges pour une grande diversité d'espèces, dont des auxiliaires de culture. Les connexions entre elles permettent de développer des corridors écologiques assurant un brassage génétique des espèces. Elles rendent des services écosystémiques multiples, notamment par leur contribution au stockage du carbone, de l'azote et des éléments minéraux ainsi que par la limitation du ruissellement et la lutte contre l'érosion⁹. Les IAE sont des espaces pérennes, non productifs, gérés de façon extensive sans jamais recevoir ni pesticides ni fertilisants, chimiques comme organiques.

Toutefois, en dépit de leurs nombreux bénéfices, le statut de la voie des IAE reste encore à définir. Les IAE sont envisagées soit comme une troisième voie indépendante et de même statut que les deux autres (pratiques de gestion agro-écologiques et certification), non cumulable avec les autres voies d'accès, soit comme un complément "bonus" aux deux autres voies¹⁰. Aucune de ces propositions ne nous satisfait intégralement ; elles sont en l'état largement insuffisantes pour que les agriculteurs puissent envisager l'augmentation de la proportion d'IAE sur leur exploitation comme une perspective financièrement intéressante.

Comment ?

- Faire des IAE une voie d'accès aux écorégimes à part entière et la rendre cumulable aux deux autres voies, afin que les agriculteurs y aient largement recours. Le paiement des éco-régimes consacré aux IAE ne doit pas seulement constituer un "bonus" pour les exploitations, dépendant de l'activation d'une autre voie.
- Consacrer 30% du budget du premier pilier aux écorégimes, afin que ce nouveau dispositif de l'écorégime soit véritablement en mesure d'encourager des pratiques agricoles plus favorables à l'environnement.

Quant à l'organisation concrète de la voie IAE pour les éco-régimes, nous nous appuyons sur les propositions de l'association Afac-Agroforesterie, favorisant l'augmentation de la surface d'IAE ainsi que la promotion de leur gestion durable pour garantir leur bon état écologique¹¹. Nous plébiscitons :

- La réalisation du paiement en fonction de la surface d'IAE sur l'exploitation, selon des créneaux progressifs, afin d'encourager un niveau élevé d'IAE. Le niveau de 10% d'IAE par hectare de surface agricole utile (SAU) serait l'objectif moyen à atteindre, celui de 5% étant insuffisant pour maintenir la biodiversité et assurer l'ensemble des services écologiques, objectif qui se retrouve dans l'une des propositions du débat public ImpACTons : "fixer un objectif de 10 % de Surfaces d'intérêt écologique (SIE) restreintes aux éléments non productifs" afin de restaurer une continuité écologique dans les paysages agricoles¹². Ce niveau standard entre 10 et 13% d'IAE par ha de SAU serait au minimum

⁸ Jean-Pierre Sarthou. 2016. Infrastructure agroécologique : Définition. Dictionnaire d'Agroécologie. [Texte](#).

⁹ Chambre d'agriculture Pays de la Loire. 2020. IAE : La biodiversité au service de l'agronomie. [Texte](#).

¹⁰ Chambre d'agriculture Normandie. 2021. PAC 2023 - 2027 Écorégimes : les premières pistes françaises. [Texte](#).

¹¹ Afac Agroforesterie. 2020. Propositions de l'Afac Agroforesterie pour une PAC qui favorise le maintien, la gestion durable et le développement de l'arbre et de la haie. [Texte](#). & Afac Agroforesterie. 2021. Concertation de l'Afac Agroforesterie à la concertation sur le plan stratégique national de la future PAC. Détail des propositions techniques. [Texte](#).

¹² Commission nationale du débat public. 2021. Compte-rendu du débat public sur le plan stratégique national de la politique agricole commune. [Texte](#).

rémunéré à 60 euros/ha de SAU. Deux autres niveaux s'ajouteraient au niveau standard : un niveau d'entrée entre 7% et 10% d'IAE/ha de SAU pour inciter les agriculteurs à intégrer la démarche, ainsi qu'un niveau supérieur à partir de 13% d'IAE/ha de SAU afin de valoriser les bonnes pratiques des agriculteurs et leur donner les moyens de les maintenir dans la durée.

- La refonte des coefficients de calcul de la surface d'IAE, actuellement défavorables à leur essor. En effet, le coefficient de prise en compte des haies en HVE est actuellement de 1 m linéaire = 100 m², soit dix fois plus favorable que celui du verdissement à l'échelle européenne¹³. Nous proposons donc de respecter les normes européennes et de considérer pour les haies que 1 m linéaire = 10 m². De plus, la révision des systèmes d'équivalence devra favoriser les éléments arborés (haies, arbres, etc.) par rapport aux bandes enherbées. Nous plébiscitons que les équivalences pour les bandes enherbées correspondent à leurs surfaces réelles (1 m² = 1 m²), contrairement à ce qui est aujourd'hui en vigueur dans le paiement vert (1 m² = 9 m²).
- L'instauration d'un second volet de paiement, cette fois-ci qualitatif, pour activer un bonus permettant de valoriser les pratiques de gestion durable des IAE. Par exemple, les agriculteurs certifiés par le "Label Haie", qui définit les principes de gestion durable des haies et bénéficie d'une reconnaissance dans le cadre du dispositif public des PSE expérimentaux notifié à Bruxelles, pourraient bénéficier d'un bonus à 30 euros/ha. Il s'agirait d'un moyen de récompenser les agriculteurs qui s'engagent dans des pratiques particulièrement vertueuses avec des IAE en bon état écologique, quelque soit la surface d'IAE présente sur leurs exploitations.

¹³ Pierre-Marie Aubert, Xavier Poux. 2021. La certification Haute Valeur Environnementale dans la PAC : enjeux pour une transition agroécologique réelle. [Texte](#).

AXE 3

Faciliter l'accès des PAT aux financements de la PAC

Pour accélérer l'essor des projets collectifs ancrés dans les territoires

Les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT), définis par la Loi d'Avenir de 2014 et soutenus par l'État depuis lors, sont des projets collectifs visant à rapprocher les acteurs de l'alimentation sur un territoire donné (producteurs, transformateurs, distributeurs, collectivités, acteurs de la société civile, consommateurs). L'objectif est de développer des Systèmes Alimentaires Territorialisés (SAT) au service d'une alimentation plus saine, durable et accessible à tous. Bien qu'étant encadrés de manière relativement souple et reposant sur un principe volontariste, leur intérêt n'est aujourd'hui plus à démontrer. En mettant en synergie au niveau local les projets des acteurs publics et privés autour d'une stratégie partagée, en facilitant le développement d'actions variées aux impacts économiques, sociaux, environnementaux, culturels et de santé, les PAT contribuent à répondre aux enjeux agricoles et alimentaires de façon transversale et systémique. Ils jouent ainsi un rôle déterminant pour accroître la résilience alimentaire des territoires et la re-territorialisation de l'alimentation. C'est ce qu'a révélé la crise sanitaire de la Covid 19 : s'appuyant sur un dispositif déjà existant et sur la grande réactivité des acteurs locaux, les territoires disposant d'un PAT ont pu mettre en place plus rapidement des mesures pour soutenir les agriculteurs, pour assurer un approvisionnement de proximité et pour répondre aux besoins accrus des publics en situation de précarité¹⁴.

Cependant, de nombreuses limites - notamment d'ordre financier - existent quant à la facilitation de l'émergence des PAT et leur pérennisation. En particulier, les moyens alloués à leur mise en œuvre ne sont pas aujourd'hui à la hauteur de l'ambition qu'ils portent, ni des enjeux auxquels ils répondent. Cette limite a été soulignée par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans son Avis "Pour une alimentation ancrée dans les territoires" de décembre 2020¹⁵. Plus exactement, s'il existe bien de nombreuses sources de financements publics et privés mobilisables sur chacune des actions "sectorielles" des PAT, peu d'entre elles sont réellement adaptées aux besoins d'animation et de coordination du projet global - des fonctions pourtant indispensables à sa réussite¹⁶.

Face aux problématiques de financement des PAT, dispositifs clés pour le développement des SAT, il paraît important que certaines aides associées au deuxième pilier de la PAC soient plus facilement et directement fléchées vers les animateurs/coordonateurs de PAT et les porteurs de projets partenaires.

Nous décrivons ainsi trois propositions se saisissant du PSN comme opportunité pour faciliter le soutien à la concrétisation et la pérennisation des projets multipartenariaux de territoire qui contribuent aux SAT.

La quatrième proposition, qui s'inscrit dans un cadre plus large que celui du PSN, interroge le fonctionnement du dispositif PAT. Les discussions autour de la PAC et du PSN représentent en effet une opportunité pour interroger les limites et repenser ce dispositif afin de lui octroyer un réel pouvoir transformateur des systèmes agricoles et alimentaires sur les territoires.

¹⁴Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, article du 22/06/2020 : "Covid-19 : les PAT, un moyen de résilience face à la crise", site agriculture.gouv.fr. [Texte](#).

¹⁵ F. DENIER-PASQUIER et F. RITZENTHALER, 2020, *Avis du CESE - Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*, p.64, CESE. [Texte](#).

¹⁶ D. MONTEGU, février 2018, *Rapport d'étude pour le Réseau national des PAT - L'ingénierie financière des PAT*, p. 239, Terres en Villes. [Texte](#).

Proposition 1

Encourager les Régions à répondre aux besoins d'animation des PAT

Pourquoi ?

Aujourd'hui, les aides liées aux mesures et sous-mesures du FEADER, voire du FEDER/FSE, permettent bel et bien de soutenir des projets qui contribuent aux SAT, sur l'ensemble de la filière alimentaire : soutien à la production agricole durable, soutien au développement des projets de collecte, de transformation, d'approvisionnement et de commercialisation de denrées alimentaires locales et durables. Elles constituent également une opportunité pour encourager des démarches collectives qui agissent sur l'alimentation durable de manière systémique.

Cependant, ces opportunités sont limitées pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les aides au fonctionnement, et notamment celles permettant de financer des postes d'animation et de coordination de dynamiques collectives liées aux SAT, sont relativement faibles si l'on compte la part des crédits alloués aux mesures correspondantes sur l'ensemble des crédits FEADER. Par exemple, dans le PDR Rhône-Alpes 2014-2020, les crédits alloués à la mesure 16 "Coopération" représentaient 2,8 % du montant total¹⁷. Ensuite, la mesure 19 "LEADER", bien qu'elle permette de favoriser des dynamiques locales de coordination et de coopération favorables aux SAT dans les territoires ruraux, n'est pas adaptée pour animer et mettre en oeuvre un PAT de manière transversale et systémique : en effet, son rôle n'est pas de coordonner une stratégie alimentaire globale mais de favoriser le développement de projets opérationnels¹⁸. Enfin, les Conseils régionaux étant en charge de la répartition des crédits à allouer pour les mesures liées aux aides non-surfaciques, il existe une grande disparité entre les régions quant aux possibilités pour les porteurs de PAT et leurs partenaires de bénéficier d'aides relatives à l'animation et la coordination. Ceci est notamment lié aux dynamiques électorales régissant les orientations politiques régionales.

Les régions étant compétentes pour la gestion des aides non-surfaciques du fonds FEADER, les leviers d'actions se situent alors à leur niveau.

Comment ?

- Inscrire dans le PSN une prescription pour encourager les régions à définir, au sein de leurs programmes, des aides répondant aux besoins d'animation des PAT (notamment à partir de la mesure 16 "Coopération");
- Inciter les régions à attribuer dans les critères d'éligibilité des Types d'Opérations (TO) pertinents pour développer les projets collectifs de type PAT, un pourcentage de dépenses obligatoirement dédiées à l'animation du projet (comme étant le cas pour le programme LEADER, par exemple).

¹⁷ European Network for Rural Development, 2019 : « Factsheet -Fiche d'information sur le programme de développement rural 2014-2020 de la région Rhône-Alpes (France) », European Commission. [Texte](#).

¹⁸ D. MONTEGU, op. cit., p. 134.

Proposition 2

Encourager l'intégration de projets structurants (d'investissement) dans des stratégies alimentaires territoriales de type PAT

Pourquoi ?

Si les démarches collectives de type PAT permettent de renforcer les circuits courts et de proximité par la mise en réseau d'acteurs publics et privés, ou encore l'accompagnement technique et financier à la structuration de filières alimentaires locales, elles n'enclenchent que difficilement un véritable "changement d'échelle" dans la relocalisation des filières et la re-territorialisation de l'alimentation. L'une des raisons est la difficulté à intégrer dans la démarche PAT l'ensemble des acteurs de la filière alimentaire, notamment les "grands" opérateurs économiques de la collecte, de la transformation et de la distribution¹⁹. Certaines explications sont structurelles : ces opérateurs sont principalement organisés autour de filières longues et non ancrées sur le territoire, résultat de la construction et mise en œuvre d'un système alimentaire agro-industriel reposant sur un modèle d'agriculture intensive, dans le cadre d'une économie libérale mondialisée. D'autres raisons sont d'ordre idéologique, puisque les perceptions des enjeux relatifs à la transition agricole et alimentaire et des modèles à adopter pour y répondre fluctuent. Il existe également des causes plus triviales, comme le manque d'interconnaissance entre différents groupes d'acteurs n'ayant pas pour coutume de collaborer.

Cependant, pour parvenir à accélérer la transition alimentaire, il est nécessaire de créer les conditions d'émergence de relations gagnant-gagnant entre acteurs agricoles et alimentaires "conventionnels" et acteurs plus "alternatifs", entre les "grands" acteurs économiques de l'industrie agroalimentaire (IAA) et les acteurs des SAT. Afin de changer d'échelle, la complémentarité des modèles doit être recherchée, en permettant par exemple la mobilisation des infrastructures (notamment logistiques) qui relèvent aujourd'hui du modèle dit "conventionnel"²⁰. Une des solutions serait d'encourager ces coopérations à travers la mise en œuvre des mesures de la PAC. En effet, les aides de la PAC dédiées aux projets structurants d'investissement sont concentrées en un nombre réduit d'acteurs économiques, et restent trop peu connectées aux démarches collectives favorisant le développement des SAT. Cela limite la possibilité de créer des synergies avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la transition recherchée. Le PSN pourrait alors prévoir une disposition susceptible d'encourager ces dynamiques collectives et territoriales.

Comment ?

- Prescrire aux régions, au sein du PSN, le conditionnement d'une partie (15-20%) des aides destinées aux projets structurants d'investissement (FEDER ou FEADER) pour les SAT à leur intégration dans des démarches collectives de type PAT. Le conditionnement porterait sur la contractualisation par les porteurs de projets d'un partenariat avec le PAT de leur territoire, ou à défaut avec les dynamiques locales autour des SAT, ainsi que la mise en cohérence de leur projet avec ce PAT ou SAT.
- Instaurer un système de suivi pendant toute la durée du projet pour éviter d'en rester à une simple déclaration d'intentions et permettre d'aboutir à un résultat positif mesurable.

¹⁹ RnPAT, 2018, *Séminaire thématique : comment mieux intégrer les opérateurs économiques dans les PAT*, Actes du séminaire, p. 8. [Texte](#).

²⁰ RnPAT, 2018, op. cit., p. 11.

Proposition 3

Faciliter l'accès des aides aux acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire qui contribuent à la reterritorialisation de filières durables

Pourquoi ?

Les acteurs portant des PAT, ou de manière plus générale des projets visant à développer des SAT, sont nombreux et variés. Les porteurs de projets structurants contribuant à la reterritorialisation des filières ne sont cependant pas uniquement issus des secteurs agricole et alimentaire, mais peuvent aussi émerger de structures de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS). La transversalité de la thématique de l'alimentation et son principe de coopération font écho aux savoir-faire développés par les acteurs de l'ESS. Les structures de l'ESS constituent donc des acteurs compétents pour orienter les SAT vers des évolutions innovantes et pour accroître leur inclusion dans les transitions économique, sociale et environnementale. L'importance de certains de ces acteurs dans le portage de projets structurants à tous les stades de la filière agro-alimentaire, de la production jusqu'à la distribution, n'est plus à démontrer²¹. Par ailleurs, les PAT étant des dispositifs contribuant à l'émergence de nouvelles synergies en milieu rural, ils peuvent impliquer les acteurs de l'ESS dans leur gouvernance et s'appuyer sur leurs savoir-faire en matière de transversalité et de partenariats.

Les structures de l'ESS porteuses de projets de développement rural dans les secteurs de l'agriculture et l'alimentation rencontrent pourtant des difficultés non négligeables à accéder aux aides de la PAC. C'est, par exemple, le cas des aides liées au FEADER ou au FEDER/FSE, en raison de leur rôle encore méconnu, ainsi que du caractère fortement agricole du règlement de la PAC²². De plus, les subventions européennes requièrent un savoir-faire technique afin de monter les dossiers de demande, difficilement accessibles pour les structures de l'ESS. L'accès à ces subventions requiert un accompagnement pour répondre aux besoins d'ingénierie financière et administrative. Les aides, comme celles liées au programme LEADER par exemple, visent en priorité des projets affichant un certain niveau de solidité financière, administrative et gestionnaire. Ce paramètre peut s'avérer contraignant pour des structures de taille limitée avec peu de capacité d'autofinancement et aux modèles économiques fragiles, situation fréquente au sein de l'ESS. Enfin, les grilles de notation sur lesquelles s'appuie la sélection des projets reposent sur des critères quantitatifs qui sont peu représentatifs du potentiel des projets d'ESS expérimentaux, innovants et participatifs²³.

Comment ?

- Au sein du PSN, anticiper, prévoir et encadrer l'éligibilité des acteurs de l'ESS aux aides auxquelles ils pourraient candidater. Inscrire une prescription à destination des régions.
- Prévoir un régime d'aide spécifique susceptible de faciliter l'accès aux structures de l'ESS aux financements du FEADER lorsque nécessaire.
- Favoriser l'accompagnement des structures porteuses de projets, pour répondre aux besoins d'ingénierie administrative et financière des structures d'ESS porteuses de projets.
- Renforcer la dimension qualitative dans les critères de sélection des projets, pour favoriser les projets de l'ESS expérimentaux, innovants et participatifs.

²¹ Avise, 2019, Article : "Alimentation et agriculture durables : Quelle place pour l'ESS dans les propositions des Régions sur la PAC post-2020 ?". [Texte](#).

²² Entretien du 22.04.2021, Chargé de mission DRAAF AURA.

²³ Rapport Avise. "Programmes LEADER et ESS". *ESS et ruralités Pratiques de mobilisation des programmes de développement rural et des outils de contractualisation*. Juin 2020. [Texte](#).

Pour aller plus loin...

Proposition 4

Faciliter l'accès aux financements pour les parties prenantes des PAT

Pourquoi ?

Au-delà du manque de financements disponibles et adaptés pour développer les PAT, la nature éclatée des sources de financements publics ou privés liés à l'alimentation durable constitue un enjeu d'ingénierie pour les parties-prenantes. Cet éclatement leur demande en effet un niveau d'expertise élevé et des moyens humains importants pour pouvoir les identifier, les mobiliser et mettre en oeuvre leurs actions de manière pérenne et cohérente avec la stratégie globale du PAT²⁴. Le constat actuel est que l'ingénierie nécessaire pour identifier et mobiliser les financements liés aux PAT est globalement insuffisante. Il existe cependant de fortes inégalités entre collectivités, selon leur taille et leurs compétences, et entre acteurs urbains et ruraux²⁵. En outre, la complexité des mesures du PDR et des démarches administratives liées au montage des dossiers de demande de financements constituent des freins à la mobilisation des aides de la PAC. Ils demandent des moyens financiers et humains conséquents et une expertise spécifique, dont ne disposent pas tous les porteurs de projets.

Comment ?

- **Garantir à l'échelle régionale un accompagnement spécifique au financement des PAT.** Proposer l'adoption d'un décret/arrêté qui rendrait obligatoire la présence d'une personne ressource à l'échelle de chaque région, pour faciliter la mobilisation des fonds de la PAC et de tous les financements publics et privés potentiels par les porteurs de PAT et leurs partenaires : lieu-ressource dématérialisé sur les financements ; accompagnement technique individualisé à la mobilisation de financements ; échanges réguliers entre personne ressource et acteurs publics (collectivités) et privés pour sensibiliser au dispositif PAT. Concernant la mobilisation des aides de la PAC, le programme de recherche Cap Eye avait d'ailleurs préconisé en 2016 la mise en place d'un accompagnement spécifique coordonné par les chambres d'agriculture et les collectivités (régions, départements, intercommunalités) auprès des différents porteurs de projets²⁶.
- **Centraliser les financements accessibles aux PAT.** Le Plan de relance du Gouvernement est exemplaire en la matière, dans la mesure où il permet la mise à disposition d'une enveloppe globale pour le financement d'actions liées aux PAT, tant sur des dépenses d'investissement que de fonctionnement et notamment pour l'animation du projet global. Les appels à projets pluri-thématiques sont centralisés auprès d'un seul service instructeur, la DRAAF²⁷. En s'appuyant sur cet expérimentation réussie, nous proposons :
 - À court et moyen terme, de légiférer sur l'harmonisation et la mise en cohérence des financements mobilisables à l'échelle régionale (institutionnalisation de la coopération entre les ARS, les DRAAF et DREAL sur la thématique alimentaire, et de la même manière, entre DRAAF, régions, départements);
 - À long terme, d'établir un "guichet unique" difficilement réalisable actuellement compte-tenu de l'absence de compétence "alimentation"²⁸.

²⁴ F. Denier-Pasquier et F. Ritzenthaler, 2020, op. cit.

²⁵ Entretien du 26 avril.2021, Chargé de mission DRAAF Occitanie.

²⁶ Annabel Rixen : Le Rôle de la PAC dans l'Agriculture Périurbaine et l'Alimentation Durable des Villes. Synthèse opérationnelle, programme Cap Eye, Montpellier SupAgro, 2016.

²⁷ Ibid.

²⁸ Entretien du 27.04.2021, Chargé de mission DRAAF AURA.

Contributions & Remerciements

Coordonnatrices du rapport

Laëtitia Giraud

Eva Morel

Co-auteurs

Sylvain Breton

Robin Le Floch

Juliette Maupas

Damien Montégu

Albertine Vandebussche

Marie Waniowski

Nous tenions à remercier tout particulièrement et à témoigner toute notre reconnaissance aux personnes suivantes pour leur aide et leurs conseils :

Aurélie Catallo - Coordinatrice de la plateforme Pour une autre PAC

Richard Dherbassy - Chef de pôle Investissement et pastoralisme, DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes

Augustin Moreau - Collaborateur parlementaire à l'Assemblée Nationale

Cécile Philibert - Cheffe de pôle Politique publique de l'alimentation, DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes

Emmanuel Sanquer - Chargé de mission alimentation, DRAAF Occitanie

Boris Tavernier - Cofondateur et directeur de VRAC

CONTACT



www.declic-solutions.org



@DeclicProjet



@declicprojet



@Projet Déclic



@DeclicProjet