

N° d'ordre : 31
N° délibération : 2017.1125.SP

Accusé de réception – Ministère de l'intérieur :
033-200053759-20170626-lmc100000142079-DE
Envoi Préfecture : 06/07/2017 Retour Préfecture : 06/07/2017

CONSEIL RÉGIONAL DE NOUVELLE-AQUITAINE

Séance Plénière du lundi 26 juin 2017

**Communication relative à la mise en œuvre des
recommandations de l'évaluation de la politique
régionale en faveur du développement de l'agriculture
biologique**

La communication qui vous est proposée s'inscrit dans la volonté de la Région Nouvelle Aquitaine de présenter une évaluation à chaque Assemblée plénière. Elle porte sur une évaluation de la politique régionale en faveur du développement de l'agriculture biologique de l'ex Région Aquitaine. Cette évaluation a été menée d'avril à décembre 2015 sous l'égide de la Commission d'Evaluation des Politiques Publiques (CEPP).

La présente communication s'attache à présenter les conclusions et les recommandations de cette évaluation mais surtout l'utilisation qui a en été faite dans le cadre de la fusion et de la redéfinition des interventions de la Région en matière de développement de l'agriculture biologique, un an et demi après l'évaluation.

DÉLIBÉRATION DU CONSEIL REGIONAL DE NOUVELLE-AQUITAINE Séance Plénière du lundi 26 juin 2017

N° délibération : 2017.1125.SP

I - AFFAIRES GENERALES

Réf. Interne : 139177

OBJET : Communication relative à la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation de la politique régionale en faveur du développement de l'agriculture biologique

1- L'objet de l'évaluation et ses modalités de réalisation

Le Conseil régional d'Aquitaine a mené pendant plus de 15 ans des actions en faveur du développement de l'agriculture biologique, comprenant essentiellement des **aides directes** (aide à la certification, chèques-conseils) et le financement d'actions **d'accompagnement et de structuration de la filière** portées par les structures du réseau Bio d'Aquitaine (CIVAM, AgroBio), l'interprofession Arbio, la Chambre d'agriculture (CA) régionale et le Syndicat des Vignerons bio d'Aquitaine (SVBA).

En 2014, 7 ans après une précédente évaluation, la Région a lancé une évaluation de cette politique sur la **période 2007-2014**, avec pour objectif de faire le bilan des actions menées, d'en estimer l'efficacité, et d'identifier des pistes pour l'avenir.

La combinaison d'aides directes et de soutien aux réseaux professionnels, a permis de **toucher largement les 2 500 agriculteurs bio ou en conversion de la région** (entre 65 % et 85 %, selon les modes de calcul). Sur la période, le budget global des actions de développement de l'agriculture biologique s'est élevé à **8,3 millions d'euros**.

Les **autres aides existantes**, dont notamment les fonds européens (FEAGA et FEADER) et de l'État (crédits d'animation du ministère de l'Agriculture, crédit d'impôt, fonds Avenir Bio piloté par l'Agence Bio), sont exclues du champ de l'évaluation mais **pris en compte dans l'analyse de la plus-value** du dispositif régional.

L'évaluation s'est déroulée **d'avril à décembre 2015 et s'est appuyée sur une collecte importante de données à la fois quantitative et qualitative** : 33 entretiens avec l'ensemble des parties prenantes de la politique évaluée (acteurs publics de la bio, réseaux professionnels, acteurs associatifs de terrain, techniciens des réseaux, acteurs privés), une enquête auprès des agriculteurs bio du territoire ayant recueilli près de 400 réponses, 4 tables rondes (l'une avec les réseaux professionnels, deux avec les agriculteurs, et une avec les entreprises), un exercice de cartographie conceptuelle portant sur les finalités de l'intervention

Accusé de réception – Ministère de l'intérieur

033-200053759-20170626-lmc100000142079-DE

Acte Certifié exécutoire

Envoi Préfecture : 06/07/2017
Retour Préfecture : 06/07/2017

sur la politique bio, et une comparaison avec deux régions, le Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes.

Elle a été pilotée par un **comité de pilotage pluraliste** rassemblant des représentants de la Région (élus et agents), de l'État, de l'Agence de l'Eau et des réseaux professionnels financés par la Région dans le cadre de la politique menée.

2- Les principales conclusions

1- En quoi les aides régionales ont-elles eu une valeur ajoutée significative, en comparaison d'autres aides existantes, dans la conversion pérenne d'agriculteurs en agriculture biologique?

La dynamique de conversion et d'installation en AB en Aquitaine a été importante entre 2007 et 2014, avec une **multiplication des surfaces exploitées par 2,5**, bien au-delà de la moyenne nationale (x2).

La politique régionale a apporté une **plus-value significative aux aides existantes en sécurisant techniquement la conversion durable des agriculteurs aidés**, ce que permettent peu les autres dispositifs existants sur le territoire (sauf en Gironde où un dispositif similaire et non coordonné avec la politique régionale existe également). L'apport de la politique régionale en termes de **renforcement commercial des exploitants reste plus limité** aujourd'hui, faute essentiellement à une insuffisante identification du besoin, tant du côté des réseaux d'accompagnement que des producteurs.

2- Dans quelle mesure les aides régionales ont-elles contribué au développement d'une filière bio en région Aquitaine, de l'amont à l'aval ?

Si l'amont s'est **fortement développé sur la période, c'est également le cas pour l'aval avec, en 2014, 614 transformateurs et 232 distributeurs de produits bio**, et des filières qui se sont fortement développées et territorialisées. Le dispositif régional visait à soutenir ce développement par différentes actions : financement d'études, soutien à la promotion professionnelle et grand public (Arbio, SVBA, Bio d'Aquitaine), au développement de la restauration hors domicile (RHD, Arbio), et par un appel à projets (AAP) de structuration amont-aval (Arbio).

L'AAP a concerné 45 organisations sur la période (7 % des transformateurs), **un nombre limité** du fait notamment de conditions d'accès restrictives (excluant probablement des acteurs moins professionnels et traditionnellement soutenus par les CIVAM) et d'un souci de cohérence avec les autres aides existantes. Pour autant, **le financement de coopératives a permis de toucher un grand nombre d'agriculteurs du territoire**, et à favoriser la territorialisation recherchée.

Concernant les **autres types d'actions, les premiers résultats sont positifs**, mais sans forcément que les conséquences à plus long terme soient décelables. In fine, **l'efficacité des actions de promotion grand public** reste aujourd'hui

difficile à estimer, faute parfois d'un système de suivi adéquat, mais surtout **de recul et d'ampleur du dispositif**.

Plus largement, il faut remarquer que grâce à sa **dimension interprofessionnelle**, Arbio a progressivement **réussi à faire travailler ensemble amont et aval de la filière**, alors que l'absence de Bio d'Aquitaine de ses commissions représentait initialement un handicap pour atteindre cet objectif.

3- Dans quelle mesure les réseaux professionnels interviennent-ils de façon suffisamment cohérente pour assurer le meilleur rapport coût-efficacité des actions menées ?

L'évaluation de **2006** mettait en avant de **nombreux problèmes de coordination et des redondances thématiques** entre les acteurs de la bio en Aquitaine. En **2014**, la situation a largement évolué :

- d'une part, le **Comité régional bio a permis**, au fil des années, **d'impliquer les acteurs de la politique autour d'un objectif commun de soutien à la bio**. Des projets communs (Pôle Aquitain, Plan Ambition Bio) ont également permis aux acteurs de mieux se connaître, ce qui fait qu'aujourd'hui, même si des tensions demeurent, les acteurs concernés travaillent réellement ensemble;
- d'autre part, **la Région a contribué largement à améliorer la cohérence des actions menées à l'aval de la filière** en recentrant progressivement vers Arbio et ses membres la coordination et le financement des actions des thématiques s'y rapportant (RHD, promotion grand public, filières), et cela au détriment du réseau Bio d'Aquitaine (qui continue néanmoins des actions sur ces thématiques sans financement régional).

Enfin, sur l'amont, si les réseaux des CA et des CIVAM / Agrobio mènent partiellement des **actions similaires** qui peuvent être redondantes, **dans les faits cela est utile pour répondre à la diversité des besoins des exploitants**. Les tensions entre ces organisations amènent cependant parfois à **l'organisation d'évènements en concurrence**.

4- Dans quels cas l'intervention régionale est-elle la mieux dimensionnée (moyens humains et financiers déployés) pour le développement de l'agriculture biologique en Aquitaine ?

La Région a largement fait évoluer son dispositif au fur et à mesure des années, avec un double souci de maîtriser les coûts et d'assurer la cohérence avec les aides régionales, nationales et européennes existantes. Cela fait que **les éventuels problèmes constatés (coût de la peu efficace aide à la certification, par exemple) ont été réglés** dans l'intervalle.

D'un point de vue plus global, **le dispositif régional reste peu coûteux au regard des effets de sécurisation obtenus**, en particulier en comparaison des aides à la conversion et au maintien dont le montant est 6 à 7 fois supérieur.

5- En quoi l'aide régionale est-elle susceptible d'avoir des effets non voulus ou inattendus, mais désirables pour la société et le territoire ?

Une des raisons des tensions constatées entre les acteurs de la bio en Aquitaine tient au fait que leur **soutien à l'AB se fait au nom de finalités différentes qui ne sont pas ouvertement discutées**, ce qui peut se traduire par des incompréhensions entre eux, mais aussi par des divergences dans la façon de mettre en œuvre la politique.

Un exercice de cartographie conceptuelle a été mené pour faire apparaître quelles étaient **les principales aires d'impacts** qu'une politique de la bio en Aquitaine devrait traiter en priorité. La cartographie fait ainsi apparaître **des zones consensuelles** (agriculture innovante, valorisation du métier, développement économique), et **d'autres qui le sont beaucoup moins** (valeur ajoutée financière pour les acteurs de l'amont et de l'aval, bénéfice pour l'environnement/ la santé), qui mériteraient d'être discutées plus profondément.

3- Les recommandations et leur mise en œuvre par la Région

Les principales recommandations issues de l'évaluation ont été, **au niveau stratégique** :

1. **Recommandation 1 : poursuivre le travail d'élaboration d'une stratégie régionale concertée**, amorcé notamment avec l'écriture du programme Ambition Bio 2017, mais cette fois-ci **en explicitant les finalités** (pour quoi faire ?) **et les objectifs** (de quelle façon ?) de la politique régionale;

Mise en œuvre :

Alors que l'agriculture biologique a connu en 2015-2016 un développement très fort (+20% en surface), la Région a initié avec l'ensemble des partenaires et notamment l'Etat, l'écriture d'un **plan Bio 2017-2020** prenant la suite plan Ambition Bio 2017. Ce plan, **signé par chaque partenaire**, vise à répondre aux nouveaux enjeux que connaît cette filière maintenant qu'elle est sortie d'un marché de niche. La Région a voulu afficher dans son plan des objectifs précis en matière de développement de l'agriculture biologique. L'ambition est ainsi d'atteindre 70 000 ha de surface en plus en AB à l'horizon 2020.

2. **Recommandation 2 : mieux prendre en compte les interventions de l'ensemble des acteurs du territoire, pour passer d'une politique « du Conseil régional » à une politique « régionale »**, intégrant les différents financements à la filière (Etat, Agence de l'eau, autres collectivités) et les actions de l'ensemble des réseaux professionnels et des collectivités. Cela

passer par **une gouvernance réunissant l'ensemble des acteurs de la bio sur le nouveau périmètre régional**;

Mise en œuvre :

Dans le cadre du plan Bio 2017-2020, la Région a souhaité maintenir le rôle de la **commission régionale pour l'agriculture biologique (CORAB)**. Cette commission est **co-pilotée par l'Etat et la Région et rassemble toutes les « têtes de réseaux »**. Elle est un lieu privilégié de concertation. De plus, pour apporter une meilleure visibilité aux acteurs de terrain, et renforcer l'efficacité des politiques publiques, la Région et l'Etat ont publié un appel à projet commun présentant leurs modalités d'aides financières. Cet appel à projet incite les structures à se regrouper à l'échelle du nouveau périmètre régional.

3. Recommandation 3 : **trouver des modalités pérennes de relation avec les structures professionnelles, orientées vers l'atteinte des résultats attendus**. D'ores et déjà, plusieurs options sont proposées dans l'évaluation, et un **système de suivi et évaluation** a été proposé pour mieux piloter le dispositif actuel.

Modèle actuel	Modèle « projets »	Modèle « politique intégrée »
Caractéristiques : Les objectifs sont impulsés par la Région et discutés avec les structures, et les modalités annuellement revues au gré des besoins identifiés et des évolutions budgétaires concernés	Dans ce modèle, les actions sont organisées sous la forme de projets, confiés à telle ou telle structure pour une période (par exemple 3 ans) et avec un budget fixés à l'avance. Soit les objectifs sont fixés par la Région (modèle de l'appel à projet), soit par les structures (modèle de l'Appel à manifestation d'intérêt – AMI). Les porteurs doivent faire la preuve des résultats de leurs actions.	Dans ce modèle, l'ensemble des acteurs (réunis dans l'interprofession ou dans un cadre ad hoc) formulent une politique commune pour une période donnée. La Région (ou la conférence des financeurs) négocie et valide cette politique pour une période donnée. Charge aux acteurs d'organiser une évaluation indépendante pour prouver les résultats de leur action.
Avantages : Ce modèle a fait ses preuves, il permet d'assurer une bonne cohérence au sein du périmètre de la politique évaluée et une bonne utilisation de l'argent public	Ce modèle permet de donner du temps et des moyens aux structures pour mener leurs actions, et maximise l'orientation résultats. Il donne à la Région la possibilité de cesser de financer une action à la fin de la période.	Ce modèle donne beaucoup de visibilité aux acteurs de terrain avec un conventionnement pluriannuel. Il les oblige à formuler une politique commune et à proposer un partage des tâches satisfaisant pour la Région.
Inconvénients : Les modalités pouvant changer d'une année sur l'autre, il y a peu de temps pour vérifier ce qui marche ou pas ; les objectifs restent très	Pour les structures, de tels projets représentent un risque qui pèse sur les moyens généraux et la structure d'emploi (avenir des salariés concernés en cas de non-renouvellement). Les conditions d'une éventuelle	La Région perd une partie de son rôle au quotidien et de sa souplesse dans le partage des aides entre soutiens directs et indirects. Par ailleurs, elle doit tenir son rôle de financeur et être très stricte sur la façon dont

opérationnels	généralisation doivent être prévues à l'avance.	les structures rendent compte pour que les avantages soient tangibles.
---------------	---	--

Mise en œuvre :

En proposant un **plan présentant les engagements de chaque partie prenante**, la Région a ainsi fixé un cadre clair qui servira de base aux relations avec les structures professionnelles pour les années à venir.

Une réflexion est en cours sur la mise en place de **contractualisation pluriannuelle par projet** avec ces structures.

Pour améliorer le suivi de l'atteinte des résultats, **l'observatoire régional de l'agriculture biologique** sera renforcé et pourra être utilement mobilisé pour réaliser des études prospectives.

Au **niveau opérationnel**, le dispositif faisant dans l'ensemble ces preuves, il a été proposé :

4. **Recommandation 4 : concentrer les efforts sur les carences constatées en termes d'accompagnement sur les problématiques commerciales.** Il reviendrait aux structures de **dresser un diagnostic plus précis des besoins**, comme elles l'ont fait pour l'adaptation des systèmes de production, et à la Région de **faire évoluer les modalités de soutien** pour faciliter la prise en compte de ces besoins;

Mise en œuvre :

Les besoins en matière d'appui à la commercialisation des produits bio sont différents en fonction des filières. Ainsi, alors que la production s'écoule très facilement à des prix rémunérateurs dans certaines filières en forte croissance d'autres connaissent des difficultés suite à un encombrement du marché ou à une mauvaise stratégie de commercialisation (vrac ou lieu de bouteille par exemple). Ainsi, la Région a **ouvert à partir de 2017 une aide au conseil pour les producteurs bio** qui leur permet de bénéficier d'un soutien à hauteur de 50% pour des conseils variés dont le conseil commercialisation.

5. **Recommandation 5 : réfléchir sur le soutien à la structuration Amont-Aval**, soit pour **faciliter la poursuite de projets soutenus par l'AAP** (soutien au déploiement par exemple), soit en cherchant les moyens de **mieux aider les projets considérés comme trop immatures** actuellement pour être soutenus par AAP;

Mise en œuvre :

L'adéquation entre l'offre et la demande est un enjeu toujours très prégnant. Pour aider les entreprises à se développer en réponse aux attentes du

marché, la Région souhaite poursuivre ses **aides aux entreprises pour améliorer la structuration Amont/Aval.**

6. Recommandation 6 : **préciser les ambitions des actions de promotion.** Celles-ci ont de bons premiers résultats, mais le développement de débouchés pérennes pour les entreprises aquitaines à l'étranger (via de la promotion en points de vente, par exemple) tout comme le développement de la notoriété de marques grand public peuvent coûter très cher. Il convient donc de **réfléchir aux objectifs tout comme aux moyens qui peuvent y être affectés.**

Mise en œuvre

L'agriculture biologique est un signe officiel de qualité qui bénéficie d'une forte notoriété auprès des consommateurs. L'ambition de la Région porte plutôt sur la reconnaissance de l'existence d'un bio local. Pour cela, la Région compte **maintenir et élargir au nouveau périmètre la marque Bio sud-ouest France.**

**Après en avoir délibéré,
Le CONSEIL REGIONAL :**

- **DONNE ACTE** au Président du Conseil régional de sa communication concernant la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation de la politique régionale de développement de l'agriculture biologique

Décision de l'assemblée plénière :

Le Président du Conseil Régional,

Donne acte



ALAIN ROUSSET