

Mission d'information et d'évaluation (MIE) relative à la politique agricole et alimentaire régionale et Règlement d'intervention (RI) des aides régionales économiques et environnementales

Séance plénière du 17 décembre 2024

Le monde agricole fait face à une crise profonde qui ne cesse de s'amplifier et qui plonge de nombreux acteurs dans des situations difficiles.

À travers cette Mission d'information et d'évaluation, le Conseil régional apporte des clés de compréhension du territoire qui sont mises en regard avec l'action menée par la Région. Des préconisations sont ainsi proposées, permettant de répondre, pour partie, à la situation.

Le CESER souligne le travail important et de qualité mené durant ces 6 mois, mais regrette cependant le manque d'ouverture des auditions qui auraient mérité de ne pas se centrer de manière si prononcée sur le seul secteur agricole. En effet, le CESER estime qu'il s'agit d'une crise systémique, impliquant l'ensemble de la société. Les analyses et propositions d'acteurs impliqués d'une autre manière auraient permis de faire un pas de côté pour enrichir le débat et ainsi aboutir à des perspectives complémentaires. Par ailleurs, si les évolutions proposées dans le Règlement d'intervention des aides régionales économiques et environnementales apportent des réponses aux attentes formulées par la profession sur le court terme, le CESER rappelle, tel qu'il l'a longuement exposé dans ses travaux et notamment dans le rapport « [Pour un nouveau pacte social. Réaliser la nécessaire transformation agroécologique en Nouvelle-Aquitaine](#) » qu'il faut œuvrer pour un changement de paradigme nous amenant à repenser le modèle agricole. Plus de résilience et de durabilité sont essentielles afin de garantir un avenir viable pour les agriculteur.trices de Nouvelle-Aquitaine et un territoire de qualité, en cohérence avec les évolutions environnementales et climatiques.

À ce titre, un certain nombre de points de vigilance ont été soulevés tout au long de cet avis, accompagnés de préconisations, dont le Conseil régional peut se saisir au-delà du simple cadre de l'analyse du rapport de la MIE et de la délibération de modification du RI.

Ainsi, le CESER souhaite tout d'abord rappeler le rôle crucial de l'agriculture en matière de structuration et d'aménagement du territoire (notamment dans ses fonctions économique et sociale, paysagère et écologique).

Il considère en premier lieu que lutter contre la situation de précarité dans laquelle s'enfonce le monde agricole est une des priorités absolues.

Si les inégalités de revenus peuvent être considérables entre les différentes filières, et au sein même des OTEX (Orientations technico-économiques des exploitations), le CESER rappelle que les inégalités de revenus entre les femmes et les hommes restent trop généralisées.

Il propose de systématiser les indicateurs genrés afin d'apporter une analyse critique fine de l'évolution de ces inégalités. Parmi les préconisations détaillées dans ce document, nous pouvons citer de manière non exhaustive l'importance de diversifier les sources de revenus des agricultrices pour améliorer leur situation économique, (notamment les Paiements pour Services Environnementaux) ou encore la nécessité de s'attaquer à la problématique du surendettement dans le secteur agricole à travers un changement de modèle vers la transition vers des systèmes de production moins intensifs en capital ; l'accompagnement à la restructuration des dettes ou encore des dispositifs d'accompagnement.

Le CESER souligne également les enjeux plus spécifiques relatifs aux salariés agricoles et appelle à renforcer l'action et la coordination des acteurs en faveur d'un logement saisonnier suffisant et digne.

Le CESER salue l'objectif de massification des pratiques agroécologiques et de territorialisation de l'approche proposée par le rapport sur la MIE. Il rappelle cependant que l'enjeu n'est pas seulement d'encourager l'agroécologie comme une voie complémentaire, mais bien de développer une approche systémique en élaborant une stratégie globale de transformation agroécologique, intégrant tous les aspects du système agricole et alimentaire (production, transformation, distribution, consommation), en articulation avec Néo Terra. Cette démarche ne peut se faire sans s'appuyer sur le milieu de la recherche participative, et notamment le suivi d'indicateurs clés¹ afin d'orienter l'évolution de l'action publique et suivre la progression sur le territoire.

Concernant l'enjeu majeur mis en avant dans le rapport de la MIE du renouvellement des générations et de la souveraineté foncière, le CESER rappelle que les freins à l'installation sont multiples mais connus. Il préconise de renforcer les politiques d'accès au foncier et d'approfondir la réflexion sur les outils d'ingénierie financière (ex : fonds d'investissement citoyens, prêts d'honneur, etc.) car la souveraineté foncière est un enjeu crucial et elle risque d'être menacée d'autant plus dans les années à venir. Il préconise également une meilleure prise en compte de la diversification des profils d'agricultrices et une meilleure articulation entre les très nombreux mécanismes et acteurs qui interagissent dans le domaine de l'installation aujourd'hui.

Par ailleurs, le CESER s'interroge sur l'adéquation à la réalité de certains critères économiques nécessaires à l'obtention de la Dotation Nouveaux et Jeunes Agriculteurs, ou DNJA (il devient parfois impossible de prévoir ses revenus pour l'année en cours, notamment à cause de la volatilité des prix).

Si le CESER estimait que le règlement d'intervention voté en octobre 2021 en faveur de l'hydraulique agricole « constituait une évolution notée positivement par rapport au règlement précédent en proposant de coupler la gestion de l'eau avec la transition agroécologique », il déplore la délibération prise pour abroger ce règlement. Or pour le CESER, ces éco-conditionnalités permettraient d'accélérer la transition agroécologique en Nouvelle-Aquitaine telle qu'elle est présentée dans les ambitions de Néo Terra.

¹ Cf. Rapport « [Pour un nouveau pacte social. Réaliser la nécessaire transformation agroécologique en Nouvelle-Aquitaine](#) » p. 311 à 316.

Conscient des enjeux en matière d'accès à l'eau, il note avec intérêt le soutien à l'agriculture biologique favorisant une eau de qualité, dont l'incidence en matière de risques sanitaires et environnementaux est avérée. Pour autant, le CESER estime que l'abrogation de la majeure partie des éco-conditionnalités des aides à l'hydraulique agricole a été faite de façon prématurée sans avoir le recul suffisant pour évaluer la pertinence de la politique déployée depuis moins d'un an. Cette abrogation n'est pas adaptée aux enjeux qui sont multiples et qui se situent dans une perspective à plus long terme.

Sur les questions d'alimentation, le CESER salue l'ambition de soutien continu proposé dans la MIE au Pacte alimentaire régional, et aux Projets Alimentaires Territoriaux (PAT), et propose d'affirmer clairement l'objectif de réaliser le Droit à l'alimentation dans un objectif alimentation locale et régionale de qualité, saine et durable pour tous. Il rappelle sa préconisation formulée depuis 2021 sur l'expérimentation de la sécurité sociale de l'alimentation, et suggère de développer un « Plan alimentaire territorial 2050 », comme outil prospectif de planification se mettant au service du Pacte alimentaire de la Région.

Le CESER note positivement la préconisation de la MIE sur la recherche d'alternatives aux pesticides et le soutien aux biocontrôles. L'intégration de la prévention dans le Plan Régional Santé Environnement est fondamentale tout comme le soutien aux initiatives existantes visant à accompagner les agriculteurs.trices face aux difficultés psychosociales qu'ils et elles rencontrent. Cependant il importe pour le CESER que le Conseil régional décline plus largement et résolument la démarche « Une seule santé », conformément aux objectifs portés par la feuille de route Néo Terra 2. L'analyse des externalités négatives et coûts cachés du modèle de production alimentaire laisse par ailleurs voir que le coût de l'inaction reste plus élevé que le coût de l'action. Enfin, le CESER salue la volonté de soutien aux filières de qualité via le PCAE-PME (Plan pour la Compétitivité et l'Adaptation des Exploitations agricoles-Plan de Modernisation des Élevages), de même que l'élaboration d'un Plan régional de polyculture élevage qui tend à favoriser la diversification des systèmes agricoles. Il reconnaît également les difficultés que rencontre le secteur viticole, et regrette ainsi le manque de proposition permettant d'accompagner l'augmentation régulière des demandes d'arrachage des vignes.

Éléments de contexte sur la MIE et méthode de travail

Le CESER Nouvelle-Aquitaine a pleinement conscience du désarroi grandissant dans lequel est plongée une bonne partie du monde agricole et partage certaines inquiétudes exprimées par les acteurs et actrices concerné.es qui s'amplifient comme en témoigne la succession de crises agricoles récentes. Perte de sens et de motivation au sein de la profession, confrontation à un contexte marqué par des évolutions significatives et à des contraintes renforcées (changements technologiques, dépendance accrue à l'égard des filières amont et aval, vécu dégradé à l'égard de certaines procédures administratives ou réglementaires, rapports aléatoires vis à vis des banques et assurances...) auquel s'ajoute un sentiment de malaise dans la relation avec le reste de la société, la situation est en effet grave.

C'est dans ce contexte socio-économique ambiant et dans une période de forte mobilisation et d'intrusion au sein d'une Assemblée de la République par une partie du monde agricole, qu'a été mise en place, suite à la séance plénière du Conseil régional du 11 mars 2024, une Mission d'information et d'évaluation (MIE) des politiques régionales dédiées à l'agriculture, l'hydraulique et l'alimentation.

Ce travail, conduit et finalisé sur une période de 6 mois par un collectif de 25 élu.es², a donné lieu à un rapport présentant les caractéristiques du territoire ainsi que les dispositifs déployés par la Région Nouvelle-Aquitaine. Ce rapport s'est traduit par un certain nombre d'éléments de diagnostics mais également de préconisations formulées à l'attention de l'Assemblée du Conseil régional, et plus largement aux acteurs nationaux voire européens. Il a été présenté aux élu.es lors d'une séance plénière spécifique organisée le 23 septembre 2024. À cette occasion, des premières propositions d'évolution du Règlement d'intervention (RI) des aides régionales économiques et environnementales ont également été soumises au vote et adoptées.

1. Éléments de méthode

Le CESER tient tout d'abord à **saluer la démarche conduisant à une recherche de mise à plat et de mise en questionnements des politiques publiques, bien que l'Assemblée de la société civile régionale ne saurait aucunement cautionner la méthode d'intrusion au sein d'une Assemblée de la République ni le principe d'une telle mise sous tension à l'encontre d'élu.es.**

Le CESER estime que le rapport remis par la MIE constitue un travail de qualité, bien que réalisé dans un temps contraint, et qui permet de cibler des problématiques importantes : notamment le niveau de revenu, les problématiques liées à la démographie agricole et au renouvellement générationnel, le maintien de la production, ou encore l'accompagnement des transitions dans les différents secteurs agricoles induites par la nécessaire adaptation au changement climatique.

Cependant, le CESER souhaite exprimer plusieurs regrets quant au déroulement, aux modalités privilégiées et à l'issue de ce travail.

- Tout d'abord, si de nombreux acteurs impliqués sur les questions agricoles ont été auditionnés par la MIE, **le CESER déplore le fait que les auditions menées aient été particulièrement centrées sur le seul secteur agricole.** Il considère en effet que **la crise qui touche le monde agricole est une crise profonde, systémique,** et que pour la dépasser, il convient de **s'appuyer sur un écosystème beaucoup plus large et global.** Pour le CESER, il aurait été enrichissant d'élargir le profil des acteurs et actrices auditionné.es en conviant notamment les organisations syndicales en tant que telles et non pas uniquement à travers une instance paritaire relevant d'une autre mission que celle de représentation des salarié.es agricoles³, les représentant.es de la société civile (au-delà du CESER) pourtant de plus en plus concerné.es par les enjeux agricoles et d'alimentation, en particulier des acteur.ices en santé publique, des représentant.es du monde environnemental, des associations de consommateurs, d'autres représentant.es des banques, etc.
- D'autre part, le CESER regrette les circonstances et le calendrier resserré dans lesquels les conclusions du rapport de la MIE ont vu leur première traduction. En effet, alors qu'il était initialement prévu que cette mission s'achèverait dans le cadre d'une séance plénière dédiée à la seule présentation d'un rapport non soumis au vote, le choix tardif qui a été fait de soumettre à l'examen et à l'adoption de l'Assemblée régionale une modification du RI des aides régionales économiques et environnementales a eu pour incidence l'absence d'expression du CESER sur ce dossier, pourtant important pour le territoire. Cette séquentialité d'organisation a conduit à la fois à une confusion pour le CESER concernant l'enjeu de cette session dédiée, mais s'est également heurté à un plan de charge interne particulièrement conséquent au mois de septembre.
- Enfin, si le CESER a décidé de s'exprimer *a posteriori* sur ces deux dossiers bien que des décisions aient déjà été actées⁴, en se projetant sur les autres évolutions à venir faisant suite à cette MIE, il regrette que les contraintes d'agenda n'aient pas permis de compléter l'approche technique apportée par les services du Conseil régional par une vision plus politique des enjeux agricoles régionaux.

² Les élu.es sont représenté.es de façon proportionnelle à l'ensemble des groupes politiques régionaux. Cette mission était présidée par M. Pascal COSTE, Président du Conseil départemental de la Corrèze, conseiller régional du groupe Les Républicains, et la rapporteuse était Mme Lydia HÉRAUD, Présidente de la Communauté des Communes de l'Estuaire, conseillère régionale déléguée en charge de la viticulture et de VitiREV appartenant au groupe PS, Place publique, Apparentés.

³ Ces secteurs représentent plus de 50 000 emplois.

⁴ Cette décision traduit à la fois le souhait du CESER de livrer un certain nombre **d'appréciations sur le rapport formulé par la MIE** et sur les premières évolutions déjà apportées au RI précité, et **d'appeler l'attention sur les attentes et les préconisations que le CESER espère voir prises en compte dans les futures modifications qui pourraient être apportées aux politiques régionales dans les différents domaines impliqués.**

2. Les perspectives suites à cette MIE

Le CESER, comme il l'a détaillé de façon étayée tout au long de son rapport intitulé « [Pour un nouveau pacte social. Réaliser la nécessaire transformation agroécologique en Nouvelle-Aquitaine](#)⁵ », est **convaincu de la nécessité d'une transformation d'ensemble et plus profonde des systèmes de production et de consommation de produits agricoles**. En ce sens, il estime que si l'évolution des dispositifs d'aides et l'ajustement de politiques régionales faisant suite à cette MIE sont bienvenus et nécessaires, répondant ainsi à court terme aux attentes formulées par la profession, **il apparaît essentiel de définir une stratégie de moyen et long termes, dans laquelle les acteurs du monde agricole dans la diversité qui les caractérise seraient en mesure de s'inscrire pleinement, et qui soit co-construite avec l'ensemble de la société**.

Par ailleurs, l'assemblée consultative a conscience du fait que la Région n'est pas le seul acteur impliqué auprès des agriculteurs et agricultrices. Ainsi, si la collectivité régionale intervient en Nouvelle-Aquitaine à hauteur de 204 M€ dans le cadre de la Politique Agricole Commune⁶, le 1^{er} pilier de la PAC représente à lui seul 992 M€ d'aides directes⁷ sans parler des multiples dispositifs impliquant d'autres acteurs (État, Agences de l'eau, Départements, etc.). Cependant, il est aujourd'hui essentiel que les agriculteurs et agricultrices puissent vivre tous et toutes de leur travail et, dans un contexte où la réglementation évolue continuellement, il est impératif d'offrir des perspectives plus favorables et d'assurer une meilleure stabilité face aux contingences qui affectent les agricultures⁸.

C'est en ce sens que **le CESER prône, à travers ses différents travaux, un réel changement de paradigme afin de nous amener – collectivement et individuellement – à repenser le modèle agricole lui-même vers une redéfinition citoyenne de la vocation de l'agriculture, afin de garantir un avenir plus viable pour les agriculteurs.trices de Nouvelle-Aquitaine et un territoire de qualité, en parfaite cohérence avec les évolutions environnementales et climatiques qu'illustre notamment la feuille de route transversale « Néo Terra »**.

Analyse et préconisations du CESER relatives au rapport de la MIE

1. Reconnaître pleinement le rôle de l'agriculture dans la structuration et le développement des territoires

Le CESER s'inscrit totalement dans l'analyse de la MIE qui reconnaît le rôle crucial des agricultures dans la structuration et l'aménagement du territoire.

En effet, au-delà de la seule activité productive, les différentes formes d'agriculture contribuent également à assurer :

- une fonction économique et sociale, avec la création d'emplois et de richesses, de l'amont à l'aval, la création de liens sociaux avec l'agriculture de proximité ou encore la consolidation des liens urbain/rural ;
- une fonction paysagère, liée à l'entretien des paysages, participant ainsi à l'identité du territoire et à la qualité du cadre de vie ; ainsi la disparition de l'élevage extensif et des pâturages modifierait-elle par exemple radicalement la nature des paysages des territoires concernés ;
- une fonction écologique, liée à la préservation de la biodiversité et des ressources naturelles.

À ce titre, le CESER propose de compléter l'analyse de la MIE en rappelant que l'agriculture doit être pensée comme une composante à part entière du projet de territoire, ce qui implique par exemple **d'intégrer les enjeux agricoles dans les documents de planification et d'urbanisme, ou encore dès l'amont des projets. À l'échelle régionale, la politique contractuelle territoriale constitue un levier privilégié pour accompagner les territoires dans l'intégration des agricultures dans leur stratégie d'aménagement et de développement**. Les contrats de territoire comportent déjà des axes stratégiques ou projets ciblant notamment l'agriculture de proximité et les circuits alimentaires locaux.

Le CESER préconise donc de poursuivre et de consolider cette orientation dans la prochaine génération de contractualisations, afin de continuer à décliner, dans les territoires, le Pacte alimentaire Nouvelle-Aquitaine pour une alimentation durable et locale.

⁵ Rapport publié par la Section « Veille & Prospective » en mars 2021.

⁶ Chiffres de 2024.

⁷ Chiffres de 2022.

⁸ D'autant que la complexité des dispositifs d'aides tend à éloigner mécaniquement les exploitants les plus petits et précaires.

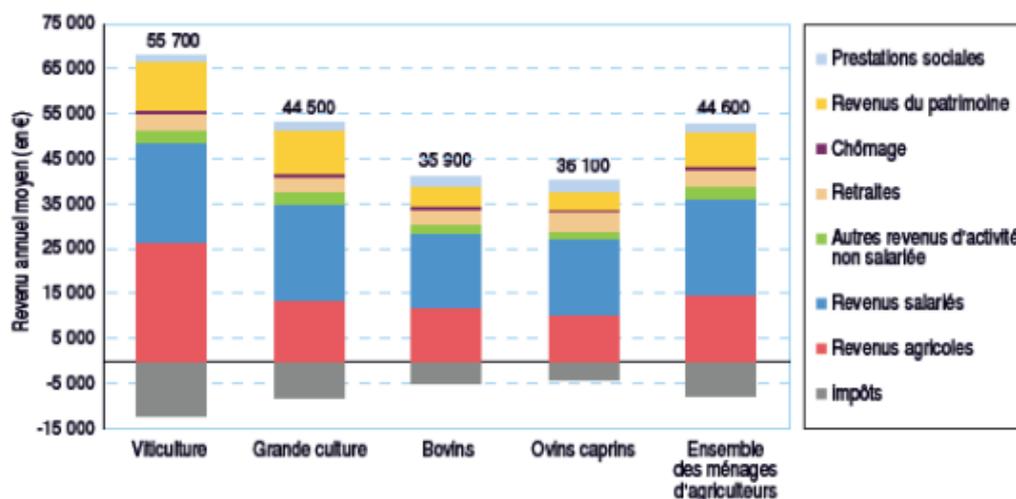
2. Une aggravation des situations de précarité et des conditions de travail dans l'agriculture

Le CESER considère **que lutter contre la situation de précarité dans laquelle s'enfoncent une partie du monde agricole constitue une des priorités absolues**. Il est en cela en parfait accord avec la volonté de la MIE d'améliorer les conditions de travail dans le secteur agricole.

Cependant, le rapport établi par la MIE pourrait aller plus loin dans son analyse et ses préconisations pour lutter contre l'aggravation des situations de précarité et des conditions de travail dans l'agriculture.

Le CESER insiste sur les situations de précarité, les disparités et sur les écarts de revenu au sein du système agricole régional. En cela, la référence à un revenu moyen des ménages agricoles de 45 000 € masque les profondes différences selon la taille des exploitations et selon leur orientation technico-économique des exploitation (OTEX).

Décomposition du revenu annuel moyen des ménages agricoles dans les territoires spécialisés



INSEE - Revenus des ménages agricoles : une affaire de famille

Chiffres 2020

Le rapport du CESER sur la pauvreté en Nouvelle-Aquitaine⁹ évoquait le recul des revenus d'une partie des actifs agricoles non salariés, parfois très marqué dans certaines filières (élevage, viticulture, etc.). Les agriculteurs.trices sont parmi les professions indépendantes les plus touchées par la faiblesse de leur revenu et par la pauvreté. Cette faible rémunération touche également les patrons de PME et TPE agro-alimentaires.

Le rapport de la MIE mentionne le nombre d'exploitant.es bénéficiant du Revenu de Solidarité Active (RSA) en Nouvelle-Aquitaine (près de 3.700), soit 6 % à 7 % du nombre total d'exploitant.es.

Les ménages agricoles de Nouvelle-Aquitaine sont donc particulièrement concernés par la pauvreté : parmi les ménages d'agriculteurs.trices, près d'une personne sur cinq vit sous le seuil de pauvreté (1 041 euros par mois d'après l'INSEE) contre une personne sur huit dans le reste de la population. À l'effet mécanique sur le calcul du niveau de vie de la composition des ménages, s'ajoute un autre élément lié à l'importance de revenus d'activités non salariales plus fréquents pour les ménages agricoles : moins réguliers, ils expliquent des inégalités de niveau de vie plus marquées parmi les ménages agricoles et entre ces derniers et la population de référence.

Le niveau de vie du premier décile des ménages agricoles est ainsi inférieur de 3 000 euros à celui des ménages de référence. Alors que le niveau de vie du 9^{ème} décile des ménages agricoles est supérieur de 5 900 euros à celui des ménages de référence. Ces extrêmes reflètent une échelle des niveaux de vie plus étendue, des inégalités plus marquées.

Enfin, il est important de souligner, qu'au-delà de toutes les disparités de résultat entre les différentes OTEX présentes en Nouvelle-Aquitaine ou au sein même de ces OTEX, il reste un domaine où les inégalités sont systématiques : le revenu des femmes par rapport aux hommes.

Ces disparités de revenus étant liées au fait que les femmes agricultrices sont plus nombreuses dans les schémas d'exploitation moins rentables, il est primordial de s'interroger sur les causes de cette situation, et sur les conséquences qu'elle peut ensuite avoir en matière de retraite. Une analyse genrée de la répartition des différentes productions, des typologies d'exploitations, de leur rapport aux subventions, des conditions d'accès au statut de chef d'exploitation, etc. permettrait peut-être d'éclairer le phénomène.

⁹ « Enrayer la fabrique de la pauvreté en Nouvelle-Aquitaine », CESER Nouvelle-Aquitaine, mars 2023.

Les données ci-après n'existent qu'à l'échelle nationale et datent déjà de 2014, et il semblerait pertinent pour le CESER de **systématiser dans les rapports annuels de la DRAAF et de la MSA les indicateurs générés, de manière à avoir une analyse critique fine de l'évolution de ces inégalités.**

Le CESER met en évidence l'importance croissante du salariat dans le secteur agricole et l'attention particulière portée au salariat agricole dans les propositions est cohérente avec cette observation. De plus, la MIE souligne l'importance de mieux connaître l'emploi agricole et d'observer les tendances.

Cette même situation de précarité affecte une partie du salariat agricole, s'agissant notamment des salariés saisonniers de l'agriculture (28 500 pour 41 900 contrats dans l'année), particulièrement présents en viticulture et dans la culture des fruits et légumes.

Les saisonniers agricoles représentent plus du tiers du salariat agricole en Nouvelle-Aquitaine (en ETP) et leur part dans l'emploi est particulièrement élevée dans certains territoires (Bergerac, Cognac, Langon, Lesparre-Médoc, Libourne, Marmande et Thouars). Leurs revenus sont en moyenne les plus faibles parmi ceux des salariés en activité. En outre, une partie des saisonniers agricoles (auxquels il faudrait ajouter les travailleurs détachés) subissent encore des conditions d'emploi et de logement indignes comme ont pu l'attester certaines procédures ouvertes par les services de contrôle de l'État en région⁽¹⁰⁾. De même, une partie des salariés du secteur coopératif restent soumis à des conditions d'emploi très précaires (CDI à temps partiel voire CDI « 0 heure »).

Les contraintes associées aux métiers de l'agriculture peuvent aussi peser sur les conditions de travail : horaires et temps de travail, charge physique de certaines tâches, charge mentale liée aux aléas et incertitudes du métier, etc.

Ces facteurs mériteraient d'être mieux pris en compte dans les indicateurs d'analyse et questionnent tout autant les orientations technico-économiques que la répartition de la valeur entre les différents segments de la chaîne, ceci intégrant le niveau des soutiens publics selon le type d'agriculture et/ou d'exploitation.

Afin de lutter contre les inégalités de revenus dans la profession agricole, le CESER insiste sur l'importance de **diversifier les sources de revenus des agriculteurs.trices pour améliorer leur situation économique.**

En effet, les données de l'INSEE relatives au revenu des ménages agricoles de Nouvelle-Aquitaine montrent que les revenus agricoles contribuent seulement pour un tiers au revenu disponible de l'ensemble des ménages agricoles (14 000 euros environ). **L'activité agricole est donc aujourd'hui très loin de pouvoir permettre à un foyer de vivre dignement, ce qui apparaît encore plus aberrant rapporté au nombre d'heures travaillées.**

Le CESER met particulièrement l'accent sur :

- les Paiements pour Services Environnementaux (PSE) : le CESER recommande de développer et de valoriser les PSE comme moyen de rémunérer les agriculteurs.trices pour les services écosystémiques qu'ils rendent (préservation de la biodiversité, stockage de carbone, etc.) ;
- la diversification des activités : le CESER encourage la diversification vers des activités complémentaires comme l'agritourisme, la transformation à la ferme, ou la production d'énergies renouvelables. La recherche de nouvelles sources de revenus ne doit pas contribuer à l'artificialisation de sols agricoles.

Pour l'ensemble des dispositifs pouvant générer des revenus complémentaires, ils doivent être accompagnés des formations nécessaires.

Une autre préconisation soumise au Conseil régional est de s'attaquer à la problématique du **surendettement** dans le secteur agricole et le CESER préconise un changement de modèle pour y remédier. Il recommande notamment :

- la transition vers des systèmes de production moins intensifs en capital : le CESER encourage le développement de modèles agricoles nécessitant moins de dépenses (intrants, machinisme, etc.) comme l'agroécologie ou l'agriculture biologique ;
- l'accompagnement à la restructuration des dettes ;
- la mise en place des dispositifs d'accompagnement (offrant un soutien à la fois technique, financier et psychologique) pour aider les agriculteurs.trices surendettés à restructurer leurs dettes et à opérer une transition vers des modèles plus durables.

D'autres leviers visant à lutter contre la précarité peuvent être cités tels que :

- mieux articuler la gestion des aides régionales aux réalités des disparités économiques des productions ;

¹⁰ <https://nouvelle-aquitaine.dreets.gouv.fr/Hebergement-indigne-de-travailleurs>

- élaborer une stratégie de formation continue couvrant l'ensemble des compétences nécessaires, incluant la gestion financière, la diversification des activités, et les pratiques agroécologiques ;
- encourager et soutenir les initiatives innovantes en matière d'organisation du travail et de gestion des ressources humaines dans le secteur agricole ;
- examiner les moyens d'améliorer la protection sociale des salariés agricoles, notamment en ce qui concerne la couverture maladie, la retraite et l'assurance chômage.

Enfin, la question du **logement des saisonniers** non locaux, y compris étrangers, est assez peu présente dans les contrats de territoire. Dans certaines filières agricoles, les acteurs éprouvent d'importantes difficultés à recruter en l'absence, entre autres, de solutions de logement permettant d'héberger dans des conditions acceptables et dignes ces salariés indispensables à la bonne marche des exploitations. Il s'agit pour le CESER d'un point de vigilance sur lequel il invite les collectivités et acteurs concernés à travailler avec l'aide de la Région.

3. Assumer pleinement le choix de la transformation agroécologique

Le CESER souligne l'importance de la transition agroécologique et insiste sur la nécessité d'accélérer et d'étendre cette transformation. L'objectif de **massification des pratiques agroécologiques** proposé par la MIE est cohérent avec cette recommandation. L'approche territorialisée proposée est également pertinente, notamment l'accent mis sur l'importance d'adapter les pratiques aux contextes locaux ou encore l'idée d'expérimenter l'agroécologie sur des **territoires « moteurs » grâce au lancement d'un AMI sur l'agroécologie**.

Il salue également l'intégration d'une bonification du taux de l'aide régionale si l'agriculteur s'engage dans un contrat d'accompagnement à la transition agroécologique.

Le CESER retrouve par ailleurs sa préconisation de mieux valoriser les services écosystémiques rendus par l'agriculture. L'intégration d'un **groupe de travail sur les PSE** est donc pertinente.

Le CESER tient à rappeler ce qui a été mis en place par l'ACCLENA (Association Carbone Climat Environnement de Nouvelle-Aquitaine) qui intègre depuis 2021 le secteur agricole pour le déploiement du Label Bas Carbone et la mise en œuvre de PSE rendus par les activités agricoles et forestières.

Le CESER rappelle également que l'Agence de l'eau Loire-Bretagne soutient la mise en œuvre des paiements pour services environnementaux à travers une expérimentation sur 31 territoires, aux contextes agricoles et géographiques divers, avec un financement de l'agence de l'eau de près de 34 millions d'euros. Des premiers résultats encourageants ont été publiés en 2023¹¹ et peuvent servir de piste à suivre pour le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine.

L'augmentation du taux de financement des études est aussi perçue comme une bonne chose compte-tenu du coût élevé des études et des bénéfices pour l'avancée du projet, en particulier sur le dispositif d'aides à la réutilisation des eaux usées. Le CESER précise qu'il est important que ce financement soit encadré afin de s'assurer que les objectifs soient atteints et que les études servent des réalisations effectives.

En revanche, le CESER présente l'agroécologie comme une nécessité pour transformer l'ensemble des systèmes agricoles, et pas seulement comme une voie complémentaire comme le fait la MIE dont la démarche apparaît parfois davantage comme une réponse à la demande de soutien à l'agriculture, sans cibler, autant que les enjeux l'exigeraient, la transformation en profondeur du système productif agricole. Le rapport le relève : si « *la nécessité de s'adapter, les enjeux liés aux transitions et à un changement de pratiques sont clairement partagés* » par les acteurs, le rythme et les moyens pour y parvenir font débat. Aussi, le CESER invite le Conseil régional, dans sa volonté de « massification des pratiques agroécologiques » à **développer une approche systémique en élaborant une stratégie globale de transformation agroécologique, intégrant tous les aspects du système agricole et alimentaire (production, transformation, distribution, consommation)**. L'articulation avec « NéoTerra » est ici évidente et le travail fourni par les différents rapports scientifiques (Ecobiose et AcclimaTerra) ainsi que les feuilles de route NéoTerra complètent le rapport de saisine du CESER de 2021 commandé par le COSOMENA : « *Pour un nouveau Pacte Social. Réaliser la nécessaire transformation agroécologique en Nouvelle-Aquitaine* ».

Le rapport de la MIE ne porte par ailleurs pas suffisamment, dans ses préconisations, l'ambition d'une évolution du système d'aides pour appuyer, de manière plus volontariste, le nécessaire changement de pratiques. De ce point de vue, l'évaluation de la portée des aides existantes au regard des objectifs de transition, qui n'a pu être menée dans le cadre de la MIE, pourrait être riche d'enseignements.

¹¹ [Adaptation au changement climatique en Bretagne Quelle gouvernance ?](#)

Le CESER invite également à inclure explicitement un **plan de formation à l'agroécologie** pour les agriculteurs.trices, les conseillers agricoles et les autres acteurs du secteur, cet aspect n'étant pas assez clairement mentionné par la MIE.

Le soutien à la recherche participative est essentiel et il peut être renforcé en orientant les actions de recherche-action vers la mise en place d'indicateurs précis pour suivre la progression de la transition agroécologique à l'échelle régionale.

Un des objectifs affichés par la MIE étant de valoriser les résultats d'un futur AMI agroécologie pour obtenir une reconnaissance et une définition permettant la normalisation de l'agroécologie, le CESER s'interroge sur la pertinence future de développer un cahier des charges, un label ou divers indicateurs visant à mieux valoriser et réellement accompagner la massification.

À ce titre, il reste à disposition du Conseil régional pour travailler sur ces enjeux, et rappelle **qu'une matrice d'indicateurs visant à orienter l'évolution de l'action publique avait été proposée dans son rapport agroécologie**¹².

Les indicateurs permettent de mesurer, d'évaluer, et in fine d'orienter les politiques publiques. Ils sont donc le reflet d'un système. Changer de système implique de faire évoluer les indicateurs, ce que préconise le CESER, afin d'orienter vers de nouveaux objectifs et décliner les indicateurs qui pourront demain mesurer, mais surtout accompagner, les évolutions des agricultures de Nouvelle-Aquitaine.

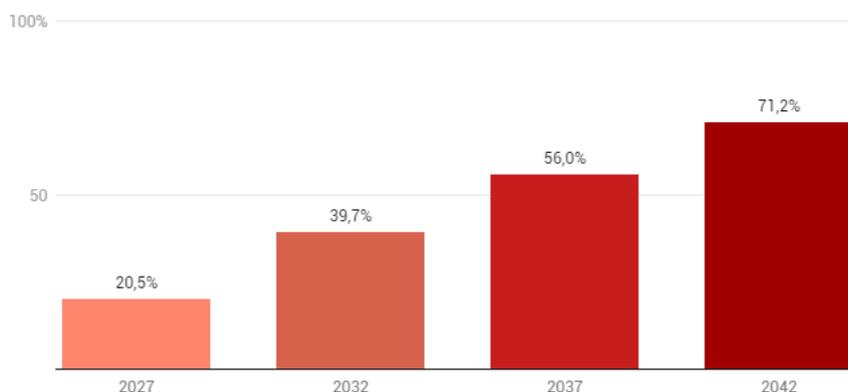
De manière générale, le CESER soutient toute démarche visant à renforcer l'effort de recherche publique et privée via notamment l'INRAE, les pôles de compétitivité, les instituts techniques, les universités etc... Il s'agit d'un effort essentiel pour apporter des réponses aux nécessaires transitions du modèle agricole (alternatives phytosanitaire, pratiques agroécologiques, bioénergies, économies d'eau, bio contrôles) et le CESER salue les nombreuses initiatives déjà prises par la Région dans ce sens.

4. L'enjeu majeur du renouvellement des générations et de la souveraineté foncière

Le CESER et la MIE s'accordent sur plusieurs points concernant le renouvellement des générations en agriculture et en premier lieu sur le fait que l'évolution de la démographie agricole en fait un enjeu absolument central.

En Nouvelle-Aquitaine, le ratio installation sur cessation, ou taux de remplacement, diminue depuis une dizaine d'années face à l'augmentation des cessations et en parallèle la diminution des installations. Depuis 2012, ce ratio est passé en dessous de la barre des 60 % et **il y a désormais moins de 1 installation pour 2 départs**.

Dans moins de dix ans, 40 % des agriculteurs.trices de moins de 62 ans auront atteint l'âge légal de départ à la retraite en Nouvelle-Aquitaine. Le graphique ci-après réalisé sur la base de données MSA 2020 montre le pourcentage d'agriculteurs.trices actifs de Nouvelle-Aquitaine en âge de retraite à différentes années :



Graphique : Maxime Giraudeau / La Tribune Bordeaux. Source : [MSA 2020](#)

La Dotation Nouveaux et Jeunes Agriculteurs (DNJA) est un outil utile pour accompagner l'installation des jeunes agriculteurs.trices et la MIE souligne à juste titre l'importance d'adapter les dispositifs d'aide à l'installation. La proposition de réaliser un bilan à mi-parcours de la DNJA est cohérente avec les préconisations du CESER, tout comme l'objectif de développer les espaces tests pour faciliter l'installation progressive.

La formation continue et l'accompagnement à la transmission sont également des priorités partagées.

¹² [Rapport agriculture version web.pdf](#) pages 311 à 316.

Le renforcement des partenariats avec la SAFER et Terres De Liens est jugé pertinent pour faciliter **l'accès au foncier, qui constitue, pour les repreneurs d'exploitations agricoles, un frein important à l'installation.**

La disparition des terres agricoles porte directement atteinte au potentiel alimentaire d'un territoire à l'heure où les habitants sont demandeurs de davantage de produits de qualité et de proximité. La protection des terres agricoles de l'urbanisation et des pressions foncières, afin de préserver le capital de production et les différentes fonctions de l'agriculture, est donc un enjeu majeur pour les territoires¹³.

Le CESER rappelle d'ailleurs qu'il existe un certain nombre de leviers qui résident principalement dans les outils de planification locaux, et qui devront en particulier décliner les objectifs de gestion économe de l'espace définis, territoire par territoire, par le SRADDET¹⁴. Les SCoT et les PLU(i)¹⁵ offrent les moyens, dès lors qu'ils sont pensés dans cette perspective, d'une protection efficace des terres agricoles. S'y ajoutent différents outils permettant notamment la sanctuarisation des espaces agricoles¹⁶.

Une des raisons qui permet d'expliquer le faible taux de renouvellement des exploitations agricoles tient dans les **nombreux freins à l'installation qui existent**. Parmi les plus importants nous pouvons citer :

- difficulté d'accès au foncier agricole ;
- manque de rentabilité de certaines filières (débouchés, etc.) ;
- formation professionnelle à acquérir (niveau, délai, etc.) ;
- manque d'attractivité de certains territoires (services en milieu rural, etc.) ;
- manque de communication et de valorisation de certains territoires et filières ;
- coût financier d'une reprise d'exploitation avec les bâtiments, équipements, etc.

Si ces freins sont une réalité pour tout porteur de projet, ils sont souvent réhivitoires pour les porteurs Hors Cadre Familial qui ne peuvent pas envisager de reprendre une exploitation déjà établie pour des raisons financières. Dans un contexte où les HCF sont de plus en plus importants et offrent une véritable diversité de profil pour assurer le renouvellement des générations, il est donc indispensable d'encourager le développement de dispositifs qui soient aussi adaptés à leurs besoins.

Ainsi, le CESER estime que certains aspects de la MIE manquent d'ambition ou sont insuffisamment traités. Il préconise des **politiques foncières plus ambitieuses (la souveraineté foncière est un enjeu crucial et elle risque d'être menacée d'autant plus dans les années à venir), une promotion explicite de l'agriculture paysanne, un accompagnement post-installation renforcé et une meilleure prise en compte de la diversification des profils d'agriculteurs.trices**.

En ce qui concerne les aides à l'installation, le CESER rappelle que si la DNJA reste la porte d'entrée principale pour l'installation en agriculture, les profils des néo-installés évoluent et qu'il existe aujourd'hui en conséquence une multitude de nouveaux acteurs et modalités qui accompagnent l'installation¹⁷.

Ces dispositifs varient selon les territoires et sont souvent complémentaires aux aides « classiques », permettant un accompagnement plus personnalisé et adapté aux réalités locales.

Il y a un réel enjeu pour la Région de savoir si elle souhaite mieux harmoniser et faire collaborer ces différents dispositifs, et comment.

¹³ L'artificialisation n'explique toutefois pas l'ensemble des pertes de terres agricoles. S'y ajoute un phénomène plus global de déprise agricole : les difficultés socio-économiques de certaines filières agricoles poussent ainsi les agriculteurs.trices à renoncer à leur activité ; les difficultés de transmission des exploitations conduisent également à l'abandon de terres jusqu'alors exploitées.

¹⁴ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

¹⁵ Schéma de cohérence territoriale / Plan local d'urbanisme (intercommunal).

¹⁶ Sur ces questions, le CESER renvoie notamment à son rapport portant sur la [maîtrise du foncier : des bonnes intentions aux bonnes pratiques en Nouvelle-Aquitaine](#) (juillet 2019), ainsi qu'aux différents avis rendus dans le cadre de l'élaboration et de la modification du SRADDET.

¹⁷ Il peut s'agir d'associations et réseaux d'accompagnement comme ADEAR (Associations pour le Développement de l'Emploi Agricole et Rural), Terre de Liens, CIVAM (Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural)..., ou encore de Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) qui incluent des actions spécifiques pour faciliter l'installation de nouveaux et nouvelles agriculteurs.trices, des Collectivités locales qui mettent à disposition de foncier agricole (fermes communales, espaces tests agricoles) ou d'acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire.

Le CESER recommande donc de renforcer les politiques d'accès au foncier, d'approfondir la réflexion sur les outils d'ingénierie financière, en explorant des pistes comme les fonds d'investissement citoyens ou les prêts d'honneur, de développer les installations collectives qui peuvent répondre aux aspirations de certains jeunes et faciliter la reprise d'exploitations plus importantes, et de mettre l'accent sur la communication positive autour des modèles agricoles durables.

Enfin, le CESER rappelle que malgré la pertinence des dispositifs d'aides à l'installation existants et la nécessité d'en développer d'autres, la question du revenu agricole reste centrale pour réussir à freiner la terrible chute du nombre d'exploitations. Installer des jeunes s'ils n'ont aucune perspective de vivre dignement de leur métier n'est pas une option satisfaisante. À ce titre, le CESER s'interroge sur l'adéquation de certains critères économiques nécessaires à l'obtention de la DNJA (comme présenter un prévisionnel de revenus à N+5) à la réalité : il est parfois impossible de prévoir ses revenus pour l'année en cours, notamment à cause de la volatilité des prix.

5. Des choix politiques sur l'hydraulique agricole en contradiction avec les ambitions de Néo Terra en faveur de l'agroécologie

Dans son avis d'octobre 2023, le CESER estimait ainsi que « *le nouveau règlement d'intervention en faveur de l'hydraulique agricole constituait une évolution notée positivement par rapport au règlement précédent en proposant de coupler la gestion de l'eau avec la transition agroécologique* ».

Ce règlement prévoyait alors trois dispositifs :

- la réutilisation des eaux usées traitées (REUT) pour l'irrigation (financement en partenariat avec les Agences de l'eau) ;
- l'amélioration des systèmes collectifs d'irrigation existants pour économiser l'eau et l'énergie (avec le soutien des Conseils départementaux le cas échéant) ;
- faciliter l'accès à l'eau pour les nouveaux irrigants et la diversification des productions (augmentation de volume prélevé ou de surface irriguée, sans prélèvement dans le milieu ou avec prélèvement dans les masses d'eau en bon état seulement).

Pour obtenir les aides escomptées, les porteurs de projets devaient s'engager à respecter les éco-conditionnalités suivantes :

- atteinte de l'éco-régime du 1er pilier de la PAC (niveau supérieur ou spécifique Agriculture biologique) ;
- couverture des sols (75 % des terres arables couvertes au minimum 8 semaines entre le 1^{er} septembre et le 30 novembre) ;
- protection de la biodiversité (7 % des terres arables ou de la surface agricole utile couvertes par des éléments favorables) ;
- suppression des produits phytosanitaires CMR (cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques) ;
- recours au matériel optimisant les apports d'eau.

La délibération prise par le Conseil régional en septembre 2024 a abrogé ce règlement et a intégré les trois dispositifs existants dans le règlement d'intervention des aides économiques et environnementales. Désormais, l'obtention des aides régionales n'est plus soumise au respect des éco-conditionnalités exigées auparavant, exception faite de l'atteinte du niveau supérieur ou spécifique à l'agriculture biologique de l'éco-régime du 1^{er} pilier de la PAC.

Or pour le CESER, ces éco-conditionnalités permettraient d'accélérer la transition agroécologique en Nouvelle-Aquitaine telle qu'elle est présentée dans les ambitions de « Néo Terra », en prévoyant notamment d'étendre l'agroécologie à l'ensemble des exploitations agricoles. La feuille de route rappelle en effet que « *la transition vers des pratiques agroécologiques permet d'améliorer l'autonomie des exploitations, la réduction des intrants de synthèses et des énergies fossiles, la préservation des ressources (eau, sol, biodiversité), et contribue à l'adaptation et à l'atténuation du changement climatique* ». Elle rappelle également que « *la nécessité de trouver un chemin vers l'agroécologie est devenue encore plus prégnante avec la crise de l'eau, les tensions qui en sont issues, la rémanence des pesticides dans l'environnement, l'impact des changements climatiques sur les cultures et leurs rendements* ».

Cette évolution marquée par la suppression des éco-conditionnalités, manque donc de cohérence au regard des ambitions régionales en faveur de la massification de l'agroécologie.

Comme le CESER l'avait déjà exprimé, il est pleinement conscient de l'importance pour la profession agricole des enjeux liés à l'accès à l'eau, notamment pour aider à la transmission des exploitations et favoriser la souveraineté alimentaire tout en faisant face à des situations de sécheresse de plus en plus récurrentes et parfois inédites. Les aléas climatiques menacent à la fois la disponibilité de la ressource et sa qualité. À cet effet, même si la mission pointe les récentes difficultés du marché du bio, le CESER note avec intérêt le fait de préconiser le maintien des aides favorisant l'agriculture biologique et rappelle qu'elle « a des bienfaits sur la qualité de l'eau notamment grâce à l'émission restreinte de polluants et elle a aussi besoin d'être plus sécurisée pour assurer le maintien des exploitations »¹⁸.

La qualité des eaux est en effet actuellement préoccupante, qu'il s'agisse des eaux de surface et des eaux souterraines dont le bon état écologique et chimique est encore faible¹⁹ avec un impact sur l'eau potable avéré. Les alertes à la pollution de l'eau potable se multiplient d'ailleurs en France compte-tenu de la diversification des polluants recherchés qui demeuraient jusqu'alors sans surveillance. Ainsi à titre d'exemple, Yves Kocher, directeur général des services du syndicat Eaux de Vienne, qui approvisionne environ 200 000 foyers du département, raconte à la presse qu'il a obtenu une dérogation en septembre 2023. « Les deux tiers de nos quatre-vingts unités de distribution présentent des taux de R471811 supérieurs au seuil de qualité, la plupart entre 0,5 µg/l et 0,9 µg/l, et une demi-douzaine avec des taux supérieurs à 1 µg/l²⁰.

Par ailleurs, le réseau Pesticide Action Network (PAN) Europe a réalisé des prélèvements d'eau potable dans une dizaine de pays de l'Union européenne (UE) dont la France entre mai et juin 2024, et indique dans son étude que la limite de conformité de présence de TFA (substance issue de la dégradation d'un herbicide utilisé pour le traitement des cultures céréalières, reconnu comme perturbateur endocrinien) était dépassée dans 86 % des cas et dans trois échantillons d'eau testés dans l'Hexagone sur quatre²¹.

Le CESER tient ici à rappeler que **les risques sanitaires et environnementaux sont avérés et pèsent tant sur les consommateurs que sur les agriculteurs. trices qui sont les premiers à voir leur santé menacée par l'utilisation de produits phytosanitaires**. De ce point de vue, il regrette que le Conseil régional n'exige plus la suppression de ces produits pour accéder aux aides publiques, revenant ainsi sur son choix d'aller au-delà des exigences européennes.

De façon globale, le CESER estime que **l'abrogation de la majeure partie des éco-conditionnalités des aides à l'hydraulique agricole a été faite de façon prématurée sans avoir le recul suffisant pour évaluer la pertinence de la politique déployée depuis moins d'un an**, le premier appel à projet n'ayant été lancé qu'en mai 2024²².

Il comprend que la levée de ces éco-conditionnalités, perçues comme des contraintes par une partie des agriculteurs. trices, puisse être un choix politique opportun pour répondre aux préoccupations actuelles des agriculteurs. trices. **Néanmoins, il considère que cette réponse à court terme n'est pas adaptée aux enjeux qui sont multiples et qui se situent dans une perspective à plus long terme.**

6. Prendre en compte la précarité alimentaire et le Droit à l'alimentation en s'engageant pour un « nouveau Pacte Social »

Le CESER salue l'ambition de soutien continu au Pacte alimentaire Régional, et aux Projets Alimentaires Territoriaux (PAT). La MIE va dans le sens des recommandations formulées à plusieurs reprises par le CESER. Le soutien à la plateforme ACENA pour favoriser l'approvisionnement local, bio et de qualité dans les cantines scolaires est pertinent, tout comme la poursuite du soutien aux circuits courts et circuits alimentaires locaux, et les partenariats de diverses natures présentés dans le rapport de la MIE.

Le soutien particulier au **développement de PAT « territoires en précarité alimentaire » pour les territoires affichant une plus grande vulnérabilité, ainsi que le soutien aux expérimentations de type « sécurité sociale de l'alimentation » est une excellente chose** que le CESER tient à saluer tout particulièrement. En effet, trop longtemps la question de l'alimentation n'a été abordée que par le prisme de la production, des filières, et de la commercialisation. Or, les enjeux sociaux relatifs à l'alimentation sont de plus en plus prégnants.

¹⁸ [Avis du CESER sur le règlement d'intervention régional en faveur de l'hydraulique agricole – Octobre 2023](#)

¹⁹ AcclimaTerra, Le Treut, H. (dir). Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine. Pour agir dans les territoires. Éditions Région Nouvelle-Aquitaine, 2018, 488 p

²⁰ [Les alertes à la pollution de l'eau potable se multiplient en France](#)

²¹ [L'eau potable des Français menacée de non-conformité par un polluant éternel](#)

²² [www.europe-en-nouvelle-aquitaine.eu](#) | Appel à projet ouvert du 28 mai 2024 au 30 novembre 2024

Afin d'appuyer la volonté du Conseil régional de se saisir de ces enjeux, le CESER propose les préconisations suivantes.

Affirmer le Droit à l'alimentation et poursuivre le soutien aux expérimentations de type « sécurité sociale de l'alimentation »

Le CESER rappelle que si l'augmentation du recours à l'aide alimentaire (aide opérée par différentes banques alimentaires, et fournies aux 2/3 par les IAA) n'a cessé d'augmenter ces dernières années, la crise inflationniste qui secoue l'Europe de manière générale tend à rendre encore plus accrues les difficultés des populations à se nourrir, quand bien même les agriculteurs.trices et le tissu industriel parviennent à maintenir une production alimentaire suffisante. Le CESER tient à ce que l'ambition d'une alimentation locale et régionale de qualité, saine et durable pour tous, reste inconditionnelle.

Le CESER préconise donc **d'affirmer clairement l'objectif de réaliser le Droit à l'alimentation** et s'appuie sur la définition donnée par l'ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter : « *Le droit d'avoir un accès régulier, permanent et non restrictif, soit directement ou au moyen d'achats financiers, à une alimentation quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante correspondant aux traditions culturelles du peuple auquel le consommateur appartient, et qui lui procure une vie physique et mentale, individuelle et collective, épanouissante et exempte de peur* ».

L'esprit du droit à l'alimentation doit être le préalable à toute réflexion visant à poser les bases d'une évolution du modèle agricole et alimentaire. En effet, l'alimentation est un des grands marqueurs des inégalités sociales et une variable d'ajustement dans le budget des ménages (11 % du budget des ménages). De fait, la problématique (exacerbée par l'inflation actuelle) de l'amélioration des revenus et du pouvoir d'achat des familles, en particulier des plus modestes, est un enjeu majeur des politiques publiques et pour les acteurs économiques.

Pour cela aussi, le CESER préconise depuis 2021 d'expérimenter une Sécurité Sociale de l'Alimentation (SSA). Plusieurs collectivités ont d'ailleurs depuis initié une démarche de ce type (dont le Département de la Gironde).

Cette SSA doit être au bénéfice des consommateurs en leur permettant de manière plus effective et non différenciée un accès à une alimentation locale, de qualité, saine et durable. Mais elle serait également au bénéfice des agriculteurs.trices dont on attendrait la production d'une alimentation saine, de qualité et respectueuse de l'environnement, en échange de prix garantis leur assurant un revenu leur permettant de vivre de leur travail.

La course de certains acteurs de la distribution aux prix cassés est alarmante. Cela ne permet pas de réduire l'insécurité alimentaire et les inégalités qui augmentent en France, tout en contribuant à étrangler financièrement les producteurs. Le prix de l'alimentation est malheureusement devenu une variable d'ajustement des ménages²³ et c'est précisément une des ambitions du « Nouveau pacte social » que propose le CESER que de renverser ce phénomène. À ce titre, consciente que la Région ne dispose pas de leviers sur ce point, le CESER souhaite tout de même faire savoir qu'il serait favorable à proscrire toute publicité commerciale sur les prix (cassés) de l'alimentation, pour valoriser au contraire d'autres items de l'alimentation : la nutrition, la santé, le goût, la contribution sociale et sociétale.

Le CESER est donc satisfait de voir cette nouvelle volonté affichée de soutien à la SSA de la part de la Région mais demande des clarifications sur les démarches déjà existantes au niveau régional et dont il n'a pas connaissance. Il faudrait par ailleurs définir un cadre d'évaluation rigoureux pour ces expérimentations et envisager leur extension si les résultats sont probants.

Développer un « Plan alimentaire territorial 2050 »

Le CESER regrette la trop faible attention portée par la MIE aux **enjeux de sécurité alimentaire**. Cette notion n'apparaît pas clairement dans les propositions actuelles. Les travaux de recherche de SEREALINA financés par la Région apportent pourtant des éléments dans ce sens mais ne sont pas mis en avant dans la MIE. De manière générale, le CESER considère qu'une transformation plus profonde du système alimentaire régional est nécessaire.

Créer un nouveau système alimentaire territorial nécessite de faire un diagnostic du potentiel alimentaire, et de dessiner la carte du futur. **Le CESER suggère donc de développer un « Plan alimentaire territorial 2050 », comme outil prospectif de planification se mettant au service du Pacte alimentaire de la Région.** L'une des fonctions principales de ce Plan serait de modéliser à long terme l'orientation agricole du territoire dans sa diversité, afin de répondre aux enjeux d'une alimentation durable et de territoires résilients.

²³ Depuis 1960, les ménages consacrent à l'alimentation une part de plus en plus réduite de leur dépense de consommation : 13,1 % en 2018 d'après Eurostat contre 35 % en 1960.

À ce titre, le Plan travaillerait à une réorientation par étape de la Surface agricole utile (SAU) et permettrait également d'intégrer l'approche prospective à la gestion de l'eau, du foncier, ou encore à ProteiNA. À plus long terme, le Plan doit permettre d'apporter des solutions à grand nombre de problématiques et le CESER invite le Conseil régional à (re)lire les préconisations sur ce sujet présentées dans son rapport « agroécologie »²⁴.

7. Des problèmes de santé qui concernent tout autant les actifs de l'agriculture que les consommateurs finaux et des pistes d'actions à puiser dans la démarche « Une seule Santé »

La révolution agricole et l'utilisation massive de produits chimiques ont eu des conséquences néfastes sur la santé, particulièrement pour les actifs agricoles, même si dans le même temps l'amélioration de l'alimentation a contribué pour 60 % à l'allongement de la durée de vie des Français.

Malgré des études encore incomplètes, les recherches de l'INSERM et AGRICAN montrent une surreprésentation des agriculteurs.trices dans certains cancers et maladies neurodégénératives. Ces risques s'ajoutent aux maladies professionnelles déjà connues dans le secteur agricole.

Le monde agricole fait également face à des **difficultés psychologiques, avec un taux élevé de suicides et de troubles psychosociaux, liés à divers facteurs comme la précarité économique et le stress**. Cette problématique, longtemps négligée, fait l'objet d'une attention croissante.

La santé des consommateurs et des populations vivant près des zones agricoles est également préoccupante. Des liens entre l'exposition aux pesticides et certaines maladies chroniques ont été établis.

Le CESER en a fait état dans une contribution au Plan Régional Santé-Environnement n°4²⁵. La contamination des zones d'habitat (cf. par exemple l'étude récente sur la contamination de la population d'enfants dans la plaine d'Aunis), de sources d'eaux potables et de denrées alimentaires par ces substances soulève de fait un problème général de santé publique.

Ainsi, le CESER salue les préconisations de la MIE sur la recherche d'alternatives aux pesticides et le soutien aux biocontrôles. De même, le rapport met en avant l'importance de l'agroécologie pour la santé environnementale et humaine, et la proposition de développer une communication positive sur ce lien est cohérente. **L'intégration de la prévention dans le Plan Régional Santé Environnement est fondamentale tout comme le soutien aux initiatives existantes visant à accompagner les agriculteurs.trices face aux difficultés psychosociales qu'ils rencontrent.**

Cependant, le CESER considère que les orientations portées par la politique agricole régionale et la MIE n'intègrent que partiellement cette dimension sanitaire qui devrait constituer un défi à part entière pour l'agriculture régionale, y compris en réponse à la montée des préoccupations de santé et d'environnement dans la population. **Il importe par conséquent que le Conseil régional décline plus largement et résolument la démarche « Une seule santé », conformément aux objectifs portés par la feuille de route Néo Terra 2.** Le CESER rappelle en ce sens les préconisations formulées dans sa contribution et son avis sur le PRSE n°4²⁶ et dans son rapport « *Pour un nouveau pacte social. Réaliser la transformation agroécologique en Nouvelle-Aquitaine* »²⁷.

Il s'agit notamment d'acter une trajectoire de réduction plus drastique de l'utilisation des pesticides, qui ne peut se limiter à la seule recherche d'alternatives. Les travaux menés par l'Équipe AGRIPOP du Centre d'Études Biologiques de Chizé tendent à démontrer que l'adaptation des parcours techniques favorisant une plus grande diversité d'espaces sur les mêmes parcelles permet de réduire très considérablement l'utilisation de pesticides sans pour autant réduire la productivité à l'hectare. Le soutien à la recherche est donc fondamental et s'applique également au biocontrôle.

Mais la réduction drastique des phytosanitaires ne pourra pas s'obtenir uniquement en remplaçant une molécule par une autre. C'est pour cela que **le CESER appelle à un changement plus profond du système, et à renforcer l'innovation sociale tout autant que l'innovation technologique.**

²⁴ [Rapport agriculture version web.pdf](#) pages 289-290

²⁵ Contribution du CESER Nouvelle-Aquitaine au Plan Régional Santé-Environnement n°4, décembre 2022.

²⁶ Avis du CESER sur le PRSE n°4 (2024-2028), juin 2024.

²⁷ Rapport établi à la demande du Comité d'Orientation et de Suivi de l'Observatoire des Mutations Économiques, adopté en mars 2021.

Enfin, le CESER suggère de mettre en place des mécanismes de collaboration renforcés entre les secteurs de l'agriculture, de la santé et de l'environnement pour une approche plus cohérente et intégrée, et de créer et suivre des indicateurs spécifiques liant la santé humaine et la biodiversité pour évaluer l'efficacité des politiques mises en œuvre.

Par ailleurs, le CESER rappelle que **le coût de l'inaction reste plus élevé que le coût de l'action.**

Les conséquences de la consommation de produits alimentaires ultra-transformés sont désastreuses. Le coût lié aux maladies chroniques était avant la crise de la Covid **estimé à 94,5 milliards par an**, dont 8,1 milliards d'euros pour le seul diabète.

De ce point de vue, la responsabilité du secteur de l'agroalimentaire doit sans doute conduire à réduire drastiquement la sur-transformation des produits agricoles et à contribuer à la sensibilisation sur les enjeux de traçabilité dans l'optique d'une alimentation de meilleure qualité.»

Les économistes du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) évaluent également entre 800 et 2 400 euros par hectare et par an le coût pour assainir l'eau lorsque les captages d'eau potable se trouvent en zone d'agriculture conventionnelle. À titre d'exemple, les pollutions agricoles génèrent sur la facture d'eau des dépenses supplémentaires annuelles comprises **entre 640 et 1 140 millions d'euros, soit de 6,6 à 11,8 % de la facture d'eau des ménages français** (environ 9,7 milliards d'euros).

8. Soutien aux filières d'élevage et viticulture

Si toutes les filières agricoles connaissent leurs difficultés, la MIE apporte une analyse plus spécifique aux filières Élevage et Viticulture. **Le CESER salue la volonté de soutien aux filières de qualité via le PCAE-PME. De même, l'élaboration d'un Plan régional de polyculture élevage et des prairies est en parfait accord avec les préconisations que le CESER a déjà pu formuler à de nombreuses reprises, et tend à favoriser la diversification des systèmes agricoles.**

Le soutien aux abattoirs de proximité s'inscrit dans une logique de promotion des circuits courts et de valorisation locale des filières de territoires.

Le CESER rappelle en outre que la Nouvelle-Aquitaine dispose d'une très grande diversité de filières d'élevage, et s'inquiète des conséquences qui pourraient être désastreuses pour ces filières en cas de signature future de l'accord de libre-échange MERCOSUR.

Enfin, le CESER reconnaît les difficultés du secteur viticole. La reconnaissance de la gravité de la crise et les actions de soutien proposées sont cohérentes. Le soutien à VitiREV visant à accélérer la transition du vignoble régional affiche des premiers résultats tangibles et cela représente un exemple réussi de programme d'anticipation à l'adaptation au changement climatique.

Le CESER regrette toutefois le manque de proposition permettant d'accompagner l'augmentation régulière des demandes d'arrachage des vignes. Une politique de reconversion des parcelles est nécessaire et doit s'inscrire dans une démarche agroécologique et de diversification pour renforcer la résilience des exploitations qui devraient bénéficier de l'accompagnement nécessaire, y compris du portage foncier en cas de cession des terrains.

Le CESER considère par ailleurs qu'il est nécessaire d'intégrer explicitement des objectifs de transition agroécologique dans les critères d'attribution des aides du PCAE-PME et dans le Plan régional de polyculture élevage.

Par ailleurs, le CESER salue la décision du Conseil régional de rendre éligibles les entreprises vitivinicoles aval (caves coopératives ou négociants) ou regroupements de viticulteurs, aux aides individuelles à l'export dans le cadre du dispositif 360 export.

CONCLUSION

Un an après les mouvements de colère du monde agricole français, le CESER ne peut que constater que la situation ne s'est pas améliorée pour la profession. La démarche du Conseil régional aboutissant au rapport de la Mission d'information et d'évaluation permet d'apporter à la fois une analyse générale de la situation agricole en Nouvelle-Aquitaine et d'esquisser des solutions, qu'elles soient formulées sous forme de pistes opérationnelles à approfondir dans le rapport, ou directement comme actions engagées dans la délibération modificative du règlement d'intervention en faveur de l'hydraulique agricole.

À travers cet avis, le CESER a cherché à souligner ses nombreux points de convergence mais également à alerter sur un certain nombre d'éléments de vigilance. Le CESER a pleinement conscience du contexte et des délais qui ont cadré le mandat de cette MIE puis la rédaction du rapport. De nombreuses pistes émergent et très peu ont trouvé une traduction opérationnelle immédiate, à travers la modification du RI. Il reste donc à l'avenir à accompagner le Conseil régional dans la co-construction de sa politique qui sera déclinée en de nouvelles feuilles de routes ou règlements d'intervention. Plus largement, le présent avis cherche à offrir des perspectives et c'est pour cela qu'il comporte de nombreuses préconisations.

Le CESER a forgé cet avis sur les différents travaux qu'il a réalisés sur les questions agricoles et alimentaires dans le passé, mais également sur les nombreux échanges qu'il a pu nouer avec une grande diversité d'acteurs (de collectivités locales, de la recherche, du monde agricole, du monde associatif, de l'enseignement). Ces échanges, les retours d'expérience et la possibilité d'observer sur le terrain qu'un certain nombre de nos préconisations sont reprises par une multitude d'acteurs et fonctionnent, tout cela nous permet de nous inscrire dans une démarche volontariste et particulièrement structurée. Cela renforce par ailleurs notre conviction que notre Assemblée se doit d'être contributive sur ce sujet.

Les transformations qui sont nécessaires pour redonner sur le long terme des perspectives au monde agricole ne peuvent advenir que dans le cadre d'un nouveau contrat avec les citoyens et les institutions. La situation qui amène directement ou indirectement à rendre responsable chacune des parties dans son coin de problèmes spécifiques, voire à les opposer, alors que nous sommes face à des enjeux systémiques, n'est pas tenable et ne débouchera sur aucune solution durable.

Ainsi, l'idée fondamentale de travailler à l'instauration d'un « nouveau Pacte social » qui avait été formulée dès 2021 en réponse à une saisine conjointe du Président du Conseil régional et du préfet de région semble en 2024 plus d'actualité encore.



Proposition de la commission 4 « Économie »

Rapporteuse : Gisèle BOURCIER ; Secrétaire : Christine MAUGET

Avec les contributions des commissions

2 - « Développement des territoires et Mobilité »

Présidente : Isabelle LOULMET ; Rapporteur : Benoît BELGY

3 - « Environnement »

Président : Hervé PINEAUD ; Rapporteur : Jean-Guy AUGÉ

5 - « Vie sociale, Culture et Citoyenneté »

Présidente : Pascale MOREL ; Rapporteuse : Rima CAMBRAY

C - « Coopérations interrégionales, transfrontalières et internationales – Europe »

Présidente : Rita SILVA VARISCO ; Rapporteuse : Brigitte LAVIGNE



Vote sur l'avis du CESER

« Mission d'information et d'évaluation (MIE) relative à la politique agricole et alimentaire régionale et Règlement d'intervention (RI) des aides régionales économiques et environnementales »

124 votants
100 pour
4 contre
20 abstentions

Adopté à la majorité des suffrages exprimés (26 conseiller.es n'ont pas pris part au vote)

Yves JEAN
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine