

Contributions au devenir de l'agriculture alsacienne

19 mai 2009

CÉSA
Conseil Économique et Social 

1, place du Wacken • B.P. 91006 - 67070 Strasbourg cedex
Tél. : 03 88 15 68 00 • Fax : 03 88 15 68 09
E-mail : cesa@region-alsace.eu • Site internet : www.region-alsace.eu

CÉSA
Conseil Économique et Social 

Avis

••••••••

**Contributions au
devenir de
l'agriculture
alsacienne**

Avis du 19 mai 2009

Vu la Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions,

Vu les articles L. 4111-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, relatifs à l'organisation de la Région,

Vu les articles L. 4241-1 et L. 4241-2 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux compétences du Conseil économique et social régional,

Vu la lettre de saisine du Président du Conseil régional en date du 27 février 2008,

Vu le projet d'avis transmis par la commission qualité de vie, environnement et solidarités du CÉSA du 13 mai 2009,

Vu la décision du bureau du CÉSA en date du 19 mai 2009,

Michel MOSER, rapporteur, entendu en séance plénière,

Le Conseil économique et social d'Alsace a voté le présent avis par :

71 pour

0 contre

0 abstention

Sommaire

Introduction	5
I. L'évolution de l'agriculture alsacienne sur les 20 dernières années dans le contexte européen	5
1. L'agriculture, un secteur d'activité particulier	5
1.1. Le contexte général de l'Alsace	5
1.1.1 L'évolution sociogéographique du monde agricole alsacien	5
1.1.2. Le fonctionnement des exploitations agricoles alsaciennes.....	6
1.1.3. Les spécificités des productions régionales	7
1.2. Les enjeux environnementaux	8
1.3. La place des financements publics dans l'économie agricole.....	8
2. La poursuite de la décentralisation de la PAC	9
2.1. Le contexte : rôle et objectifs actuels de la PAC	9
2.1.1. Succès et limites de la 1ère PAC	9
2.1.2. Les nécessaires adaptations de la PAC par les réformes successives.....	10
2.2. Le rôle actuel de la Région Alsace.....	11
2.2.1. Une politique agricole régionale dont les axes sont appuyés par le « Bilan de Santé » de la PAC de novembre 2008	11
2.2.2. Un bilan positif de la gestion déléguée partagée par la Région Alsace des crédits européens destinés aux agriculteurs, mais des marges de manœuvre encore faibles.....	12
II. Quel avenir durable pour l'agriculture alsacienne ?	14
1. Quelle politique agricole régionale ?	14
1.1. La conviction d'une meilleure gestion du 2ème pilier par les collectivités, appuyée par les modèles étrangers.....	14
1.1.1. Un exemple pouvant servir d'inspiration mais difficilement applicable en l'état : la décentralisation dans le Land du Bade-Wurtemberg	14
1.1.2. Une gestion plus fine et adaptée aux territoires	15
1.2. Les propositions du CESA	15
1.2.1. Les propositions du CESA en matière de mesures agro-environnementales	15
1.2.2. Les évolutions possibles du 1er pilier.....	17
1.2.3. Les mesures hors piliers de la PAC	18
2. Quelle place pour l'agriculture de demain ?.....	18
2.1. Un rôle social et économique de l'agriculture à diverses facettes.....	18
2.2. Le nécessaire équilibre entre une agriculture mondialisée et des agricultures régionales avec des conséquences sur les activités agricoles et les territoires en Alsace	19
2.2.1. Une agriculture régionale répondant à une demande sociétale mais connaissant des limites intrinsèques.....	19
2.2.2. Agriculture et territoires, les enjeux pour les activités agricoles en Alsace	20
Conclusion et rappel des préconisations	21
III. Annexes	23
Remerciements	27
Contact	28

Introduction

L'agriculture ayant des implications évidentes sur l'aménagement du territoire et sur le développement rural, le président du Conseil Régional d'Alsace a saisi, le 27 février 2008, le Conseil Economique et Social d'Alsace sur l'avenir de l'agriculture alsacienne.

Il s'agit notamment de se demander si la Région n'est pas mieux placée que l'Etat pour intervenir auprès des producteurs sur les politiques de filières des produits régionaux ou sur la mise en œuvre de mesures agro-environnementales. Il est particulièrement demandé au CESA « *d'analyser les conséquences d'une éventuelle décentralisation de la politique agricole nationale dans le contexte de la Politique Agricole Commune* », afin de mieux répondre aux réalités locales. Il est également attendu du CESA une ouverture sur l'avenir de l'agriculture alsacienne, d'un point de vue économique, social et environnemental.

Sur la base de la situation alsacienne, le CESA a effectué une analyse des réformes d'ores et déjà proposées pour la Politique Agricole Commune en 2013 et présente des propositions alternatives ou complémentaires.

Il faut noter que le CESA n'aborde pas dans le présent Avis les industries agroalimentaires et qu'il ne se prononce pas sur les Organismes Génétiquement Modifiés (OGM), dont le territoire alsacien est, à ce jour, exempt.

Le développement se veut d'un langage compréhensible par tous les citoyens non professionnels, répondant au rapprochement sociétal souhaité.

I. L'évolution de l'agriculture alsacienne sur les 20 dernières années dans le contexte européen

1. L'agriculture, un secteur d'activité particulier

1.1. Le contexte général de l'Alsace

Le niveau d'industrialisation et la forte densité de population de l'Alsace, région de taille limitée, sont des facteurs ayant un fort impact sur l'agriculture. La Surface Agricole Utile¹ (SAU) y est plus faible que dans le reste de la France. Elle occupe 337 749 hectares², soit 40% de l'espace contre 54% en moyenne nationale.

1.1.1 L'évolution sociogéographique du monde agricole alsacien

Comme dans l'ensemble du pays, les effectifs agricoles en Alsace ont chuté en 20 ans de près de 50%, même si le phénomène se ralentit toutefois. Les emplois salariés sont même en augmentation³. Les actifs agricoles des exploitations professionnelles sont passés de plus de 30 000 en 1988 à 17 297 en 2007. Cette baisse d'emplois, liée à la transformation du métier, s'explique par la modernisation et le développement de la compétitivité dans un environnement mondialisé.

¹ La SAU inclut les terres arables (dont jachères), les surfaces toujours en herbe et les cultures pérennes, mais ne comprend pas les bois et forêts.

² Source : Agreste – Statistique agricole annuelle et Insee Edition 2008.

³ Le volume de travail des salariés saisonniers mesuré en Unités de Travail Annuel a augmenté de 17,7% entre 2000 et 2007, dont +4,4% entre 2005 et 2007 ; celui des salariés permanents non familiaux a augmenté de 1,2% UTA entre 2005 et 2007.

La population agricole représente 4 % de la population totale mais utilise 40 % de l'espace régional. Ce rapport induit une inéluctable concurrence sur l'usage de l'espace agricole, des conséquences sur les modes de gestion de l'espace et des répercussions environnementales.

Suite à un éclatement des parcours et des techniques, la population active agricole est loin d'être homogène. La formation initiale se spécialise et s'allonge. Entre 2000 et 2007, le nombre de chefs d'exploitation n'ayant pas suivi de formation initiale agricole a diminué de 34% et celui des chefs d'exploitation ayant suivi une formation initiale, tant courte que longue, a augmenté de 20%. L'agriculture des deux dernières décennies est donc caractérisée par une professionnalisation plus poussée. La diffusion des savoirs et pratiques, de même que les échanges entre voisins, diminuent en raison des parcours diversifiés.

Face à ce modèle progressivement dominant sont apparues des catégories d'acteurs particuliers qui représentent plus de 25 % de la population agricole. Les double-actifs -cumulant leur activité d'exploitant et une autre activité professionnelle- et les agriculteurs « alternatifs » -se démarquant de l'agriculture dite conventionnelle- recherchent une intégration dans les circuits sociaux et commerciaux locaux.

La pluriactivité⁴ est notamment marquée dans le Nord et le Sud de l'Alsace, en raison du fort effet attractif de la Suisse et de l'Allemagne, ainsi que de la petite taille des exploitations. Le CESA tient à souligner une conséquence de cette évolution des métiers qui apparaissent comme de moins en moins hermétiques. Il est nécessaire d'éviter d'éventuelles distorsions de concurrence avec, entre autres, l'artisanat rural et de favoriser le dialogue et les échanges entre les différentes branches professionnelles des secteurs.

1.1.2. Le fonctionnement des exploitations agricoles alsaciennes

L'Alsace compte 11 839 exploitations agricoles en 2007, dont 52% sont des exploitations professionnelles⁵. Mais ces 6 188 exploitations professionnelles représentent 84% de la SAU.

Le nombre d'exploitations diminue⁶ au profit d'une hausse de leur SAU, qui atteint pour les exploitations professionnelles une moyenne de 45,6 ha pour une moyenne nationale de 77,3 ha. Près de 40% des exploitations ont moins de 20 ha et 35% ont plus de 50 ha (dont 10% plus de 100 ha). L'Alsace est caractérisée par une forte organisation en système coopératif : 70 à 100% des productions agricoles « de base » sont collectées, transformées et valorisées par une coopérative⁷.

La population agricole est plutôt âgée ; plus de 50% des chefs d'exploitation ont plus de 45 ans. Si l'âge moyen est passé de 51 à 48 ans entre 1988 et 2000, il reste légèrement supérieur à la moyenne nationale.

Les aides à l'installation et les dispositions nationales visant à faciliter la transmission des exploitations ont permis d'augmenter le nombre de jeunes agriculteurs. Comme dans le reste de la France, le nombre de jeunes agriculteurs qui s'installent en Alsace ne compense néanmoins pas celui des départs. La transmission du patrimoine entre les héritiers est grevée par le prix élevé du foncier, très supérieur au niveau national⁸, ce qui représente une contrainte supplémentaire à la reprise des exploitations familiales.

Le statut des exploitations agricoles connaît une évolution importante et tend à se rapprocher de celui des entreprises⁹. Le nombre des sociétés augmente en moyenne de 8,3% par an depuis 1988 (contre +5,2% pour la France entière). Les Exploitations Agricoles à Responsabilité Limitée (EARL) ont

⁴ Cf Annexe n°1 : Tableau Pluriactivité des agriculteurs en Alsace Agreste 2007.

⁵ Pour être classée comme « professionnelle », une exploitation agricole doit dépasser une dimension économique minimale permettant d'assurer à l'agriculteur une activité principale et un niveau de revenu lui permettant de faire vivre sa famille.

⁶ Le nombre d'exploitations agricoles a diminué de 3,1% par an depuis 2000, pour une moyenne nationale à - 3,4%.

⁷ Source : Chambre Régionale de l'Economie Sociale d'Alsace.

⁸ En 2007, l'ha de terres labourables est en moyenne en Alsace à 6 000 € et l'ha de prairies naturelles à 3 800 €, contre respectivement 4 600 € et 3 200 € de moyenne nationale (Source : Agreste - Enquête sur la valeur vénale des terres agricoles).

⁹ Les exploitations professionnelles sont gérées en Alsace en 2007 à 50,4% sous forme individuelle, à 32% sous forme d'EARL, à 7,4% sous forme de GAEC (Groupement Agricole d'Exploitation en Commun) et à 9,7% par autre statut.

progressé de façon spectaculaire en raison des dispositions offertes relatives à la responsabilité financière, la transmission du patrimoine et la possibilité d'être membre sans être soi-même exploitant.

Les bases solides de l'agriculture alsacienne lui permettent de résister aux évolutions conjoncturelles négatives. La production agricole est globalement en évolution positive constante, même si sa contribution à la construction du PIB régional est passée de 2,8% en 1990 à 2,2% en 2007.

L'agriculture alsacienne présente des rendements élevés¹⁰ montrant que la région valorise ses atouts en utilisant au mieux ses capacités de production. Elle est notamment la première région française pour le rendement du maïs, avec une moyenne en 2007 de 107 quintaux par ha contre 97 quintaux par ha de moyenne nationale¹¹.

1.1.3. Les spécificités des productions régionales

Les productions agricoles en Alsace varient selon la nature des régions : plaine, Sundgau, Ried, Plateau lorrain, Piémont, montagne. La surface en prairie permanente, qui représente 24%¹² de la SAU alsacienne (contre 28% en France), baisse principalement en raison de la diminution du nombre de vaches laitières.

L'Alsace est caractérisée par une production diversifiée où la production céréalière prédomine. Les grandes cultures et la viticulture (d'appellation) rassemblent à elles seules près de 60% des surfaces agricoles, la viticulture occupant 15 648 ha.

A cette spécificité régionale s'ajoutent des productions spécialisées comme les betteraves (6 755 ha), les fruits et légumes (2 600 ha), le tabac (953 ha), le chou à choucroute (780 ha), le houblon (768 ha) ou les quetsches (119 ha)... Les productions issues de l'agriculture biologique représentent 3,5 % de la SAU. Les surfaces des vergers ont diminué à partir du début des années 1980 et se stabilisent aujourd'hui. L'élevage est essentiellement bovin (164 300 têtes), mais aussi porcin (93 400 têtes) puis ovin (50 000 têtes).

L'agriculture alsacienne cherche à maintenir et renforcer la diversité de ces cultures. Si les cultures de céréales occupent le plus de surface, leur chiffre d'affaires est inférieur à la viticulture dont les surfaces sont moindres. Cette dernière, qui n'occupe que 4,6% de la SAU régionale, représente quasiment 40% du chiffre d'affaires de l'agriculture alsacienne.

Les cultures spécialisées permettent d'obtenir de bons rendements sur de plus petites surfaces. La Région Alsace soutient ces filières spécifiques de production.

Le maïs connaît une place spécifique dans l'agriculture alsacienne. Sa culture représente 39% de la SAU et 74% de la surface consacrée à la culture des céréales (135 000 ha sur 182 605 ha). Les conséquences de cette monoculture en termes de biodiversité et de pollution font l'objet de critiques. Le rendement très élevé du maïs, plante particulièrement adaptée à l'Alsace sur le plan agronomique, lui assure un avantage économique indiscutable par rapport aux autres grandes cultures. Le marché alsacien du maïs est tourné à 80% vers l'alimentation humaine et vers des produits dérivés destinés à l'utilisation humaine. Le maïs est également utilisé pour l'alimentation du bétail. Pour ces raisons, la filière a décidé de ne pas produire de maïs OGM, ce que le CESA tient à souligner.

Un quart des agriculteurs alsaciens¹³ pratique la vente directe en commercialisant tout ou partie de leurs produits sans intermédiaire. De fortes disparités existent néanmoins entre une activité ponctuelle de vente d'un produit saisonnier et une activité professionnelle avec atelier de transformation et magasin de vente. Les secteurs les plus concernés sont les fruits et légumes (95 % des producteurs), la viticulture (20 %), le foie gras, les volailles et dans une moindre mesure la viande, le lait et les produits laitiers. Au total, la vente directe représente environ 10 % du chiffre d'affaires agricole régional (avec près de 50 millions € annuels).

Le CESA souligne l'effet favorable des circuits courts en gain supplémentaire, tant en termes d'environnement, de revenu que d'attente des consommateurs. Il considère qu'un niveau de 10% ne peut plus être considéré comme une niche.

¹⁰ Cf Annexe n°2 : Rendements des productions alsaciennes.

¹¹ Sources : Agreste Alsace mai 2008 et Agreste Primeur n°210 mai 2008.

¹² Source : Agreste – Statistique agricole annuelle et Insee Edition 2008.

¹³ 2 940 exploitations en 2007. Source : Agreste - Enquêtes structure 2007.

L'Alsace est enfin caractérisée par une place importante de l'agriculture biologique, qui avec 3,5% de la SAU représente quasiment le double de la moyenne nationale. Cela même si après s'être développée fortement entre 1997 et 2002, elle suit la tendance nationale à la stagnation. Le Conseil Régional d'Alsace s'est donné pour objectif le doublement de la surface biologique régionale entre 2007 et 2013. L'Alsace est en 2007 la 5^{ème} région française en termes de proportion et sa dynamique de conversion la place même en 3^{ème} position. L'agriculture biologique concerne surtout la viticulture - pour 8% de la production- et l'élevage, principalement laitier.

Il convient enfin de mentionner l'importance des industries agroalimentaires qui représentent en Alsace 128 entreprises, 17 684 emplois, un chiffre d'affaires net de 6 012 millions € et une valeur ajoutée de 1 526 millions €¹⁴.

1.2. Les enjeux environnementaux

Comme pour l'ensemble des activités économiques, l'impact de l'activité agricole sur l'environnement est indéniable, même s'il ne doit pas occulter les autres sources de pollutions. Il se traduit principalement par des enjeux en matière de protection des ressources et en particulier de l'eau, de respect de la biodiversité, de maîtrise de l'énergie et d'aménagement des espaces et paysages.

Les pollutions des eaux, de surface comme souterraines, sont principalement des pollutions diffuses. Les pollutions dues aux nitrates et produits phytosanitaires sont dans une très forte proportion d'origine agricole. Différents types de mesures ont été mis en place pour limiter ces pollutions : des mesures réglementaires découlant de la conditionnalité et des contraintes de la directive « nitrates », des opérations de conseil de fertilisation, de mesures de reliquats et d'enregistrements des pratiques, des mesures spécifiques en périmètre de captage avec des cahiers des charges spécifiques et des mesures agro-environnementales (MAE). Malgré ces mesures préventives, 57% des eaux n'atteignent pas l'objectif européen de « bon état » prévu pour 2015 suivant la définition de la Directive Cadre sur l'Eau, visant un bon état quantitatif, écologique et chimique.

En matière de préservation de la biodiversité est appliquée majoritairement une logique de zonage avec des mesures incitatives. La préservation des espaces et des espèces fait également l'objet de mesures réglementaires.

Le CESA souligne la nécessité de prendre également en compte des perspectives pesant sur l'agriculture alsacienne à moyen terme, comme les effets du réchauffement climatique, particulièrement dans le cadre de la maîtrise énergétique et de la lutte contre l'effet de serre. Les efforts effectués sur le bilan carbone[®] sont à encourager et développer.

Au-delà de l'agriculture proprement dite, les mêmes enjeux concernent la gestion publique des espaces verts tout comme les pratiques de jardinage.

1.3. La place des financements publics dans l'économie agricole

La place des financements publics caractérise le système économique agricole et s'appuie très largement sur les aides européennes dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC). Le secteur agricole poursuit des objectifs vitaux de sécurité alimentaire et sanitaire et connaît des fragilités particulières du fait des aléas climatiques et naturels qui sont pris en compte par les aides publiques.

Le CESA constate que les financements publics sont essentiels pour l'agriculture.

En 2007, les aides directes à l'agriculture alsacienne s'élèvent à 136 millions €¹⁵. Elles se divisent entre les aides liées aux produits pour 32 millions € (dont 27 millions € pour les cultures végétales et 5 millions € pour les productions animales) et 104 millions € pour les autres aides directes, dont 93 millions € de paiement unique et près de 3 millions € d'indemnités compensatoires de handicaps naturels.

¹⁴ Chiffres 2006. Source : Agreste – Statistique agricole annuelle et Insee Edition 2008.

¹⁵ Source : Agreste – Statistique agricole annuelle et Insee Edition 2008.

La surface des prairies permanentes est en baisse constante. Cette baisse n'est pas liée aux aides découplées, la PAC étant neutre quel que soit le pourcentage d'herbe dans une exploitation, mais à l'évolution des cours du marché en termes de production de céréales et de modification des conduites agricoles tendant à moins utiliser le produit de la fauche.

La négociation nationale sur le système des aides européennes du 1^{er} pilier de la PAC a favorisé notamment les producteurs de maïs et donc plus largement l'Alsace, qui est l'une des régions les mieux dotées à l'hectare du point de vue des Droits à Paiement Unique. Les aides dorénavant découplées de la production, restant au même niveau même en cas de changement de production, ont été calculées en fonction de références historiques 2000-2002. Leur montant basé sur la production de maïs irrigué s'élève à 460 € annuels par ha en Alsace contre 220 € en moyenne nationale.

Mais il faut souligner que la taille des exploitations étant plus réduite que la moyenne française, les agriculteurs alsaciens sont ceux qui perçoivent les aides à l'exploitation parmi les plus faibles. L'Alsace est en 16^{ème} position avec 16 096 € par exploitation contre 20 302 € par exploitation en moyenne nationale en 2006¹⁶.

Les agriculteurs bas-rhinois, nombreux à avoir choisi des cultures spécialisées, perçoivent en moyenne 338 € par ha d'aides dites découplées et jusqu'à 459 € par ha si on y ajoute les aides couplées et les aides relevant de mesures agro-environnementales.

En 2006, le résultat courant avant impôt¹⁷ par Unité de Travail Annuel¹⁸ non salariée s'élève en moyenne en Alsace à 25 000 € pour la viticulture, 21 000 € pour les grandes cultures et 17 000 € pour les bovins laitiers.

Aujourd'hui, les aides européennes ne touchent pas les producteurs de fruits et légumes, dont la production permettrait pourtant un renforcement de la diversification des productions en Alsace. A partir de 2010, en application de l'adaptation à mi-parcours de la PAC, des aides seront accordées.

2. La poursuite de la décentralisation de la PAC

2.1. Le contexte : rôle et objectifs actuels de la PAC

2.1.1. Succès et limites de la 1ère PAC

La PAC, mise en place en 1962 dans le but de nourrir l'Europe, est budgétairement la première politique commune européenne. Avec 45 milliards € annuels, dont 9,2 milliards pour la France, elle représente en 2008 encore 43 % du budget de l'Union, contre 70% en 1988.

Depuis sa création, la PAC a connu de grands succès. L'Europe est autosuffisante sur le plan alimentaire et un niveau correct de revenus des agriculteurs est assuré. Elle a aussi permis des gains de productivité exceptionnels, un excédent de la balance commerciale agroalimentaire (plus de 9 milliards € en 2008 en France) et une diminution des prix alimentaires en valeur réelle.

Mais la PAC a également rencontré des difficultés et a été critiquée : sur les excédents agricoles des années 1980 (notamment de lait), par l'Organisation Mondiale du Commerce pour concurrence déloyale, par les Etats-membres en raison de son poids budgétaire et par le grand public sur son impact sur l'environnement (notamment en termes de protection de la ressource en eau et de la biodiversité, ainsi que de la gestion et de l'aménagement des paysages).

¹⁶ Source : Agreste Alsace – Chiffres et données – n°5 mars 2009.

¹⁷ Résultat courant avant impôt : production – charges + subventions d'exploitation + produits financiers + transferts de charges.

¹⁸ UTA : Quantité de travail annuel fourni par un actif travaillant à temps plein.

L'image de la PAC auprès du grand public est essentiellement celle d'une structure de subventionnement. Mais le secteur agricole ne peut se passer de régulation publique financière, indispensable pour éviter des défaillances d'exploitations qui seraient nombreuses.

Le CESA souligne que l'agriculture est soutenue en Europe, à différents niveaux selon les productions, pour assurer la sécurité des approvisionnements qui n'est pas garantie par les seules lois du libre-échange. L'Europe a assuré aux agriculteurs un revenu vital.

Le CESA trouve insoutenable que les variations marginales de la production aient des effets sur la spéculation. Des processus de régulation forts sont indispensables.

2.1.2. Les nécessaires adaptations de la PAC par les réformes successives

La PAC a connu de nombreuses réorientations visant à corriger certains de ses excès productivistes, et notamment ses effets néfastes sur l'environnement, afin de répondre davantage aux attentes de la société.

La réforme de 1992 a opéré une baisse des prix garantis qu'elle a compensée par un mécanisme d'aides directes sous forme de primes à l'hectare ou à l'animal. Elle a également instauré une « jachère obligatoire » afin de lutter contre les excédents de production.

La réforme de 1999 a amplifié la baisse des prix garantis et a mis en place des mécanismes d'incitation à la pluriactivité. Elle poursuivait en outre des objectifs de sécurité alimentaire et de meilleur respect de l'environnement. Elle a opéré la distinction entre 1^{er} et 2^{ème} pilier de la PAC.

La PAC est une politique publique qui reconnaît des biens et services comme richesse sans en faire uniquement des produits marchands. Elle est donc organisée en :

- un 1^{er} pilier tourné vers les revenus et rétributions. Ces mesures de marché (paiement direct et organisation des marchés) sont financées à 100% par l'Union Européenne.
- un 2^{ème} pilier tourné vers la production de biens publics culturels et environnementaux¹⁹. Les mesures de la politique de développement rural doivent être cofinancées dans les Etats-membres. Les quatre axes de ce 2^{ème} pilier sont l'« amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et sylvicoles », l'« amélioration de l'environnement et de l'espace rural », la « qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie » et la méthode de gouvernance « LEADER » (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale).

La réforme de 2003 a parachevé les précédentes et a consacré l'évolution vers une agriculture durable. La PAC a pour objectif de garantir une agriculture européenne compétitive, respectueuse de l'environnement et du bien-être animal et capable de maintenir la vitalité du monde rural. Elle doit répondre aux exigences des consommateurs tant en matière de qualité et de sécurité des denrées alimentaires que de niveau de prix permettant l'accessibilité des produits à toutes les classes sociales.

Ses axes principaux sont :

- Le découplage entre production et aides : la majorité des aides directes perçues par les agriculteurs est remplacée par un paiement unique par exploitation indépendant de la production. Les Etats-membres sont néanmoins autorisés à maintenir jusqu'en 2013 certaines aides directes couplées. La France a choisi de calculer les DPU²⁰ sur les références historiques sur la base 2000-2002 et de conserver un couplage maximal à hauteur de 29% des aides²¹.
- La conditionnalité des aides, qui subordonne le paiement unique au respect de 18 normes relatives à l'environnement, à la sécurité alimentaire, au bien-être des animaux, au maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales et au non retournement de prairies.
- L'accroissement de la politique de développement rural par des moyens financiers obtenus par la réduction des aides du 1er pilier en direction du 2ème en application de la modulation obligatoire : un pourcentage est prélevé sur les paiements directs de toutes les exploitations

¹⁹ Les opérations « Bienvenue à la Ferme », par exemple, apportent une valorisation sociétale, du patrimoine, touristique...

²⁰ DPU : Droits à Paiement Unique.

²¹ Pour comparaison, 4 Etats-membres ont opéré un découplage total (Irlande, Allemagne, Royaume-Uni et Luxembourg) et 10 Etats ont maintenu au moins une aide couplée.

- percevant plus de 5 000 € par an et est versé au budget du développement rural, permettant également de remédier à la critique d'une PAC profitant aux plus grands exploitants.
- Une discipline budgétaire assurée jusqu'en 2013 par un gel des dépenses de la PAC au niveau de 2006.
 - La baisse des prix garantis qui touche de nouveaux produits.

Le cadre général est défini par la PAC et se décline par des réglementations transposées au niveau national. Le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) finance le 2^{ème} pilier de la PAC. Le Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) programme l'utilisation du FEADER et des cofinancements nationaux en France « hexagonale » pour 2007-2013.

La PAC, en concurrence avec d'autres politiques européennes, sera remaniée en profondeur en 2013 dans une mesure non encore déterminée. L'Europe est en pleine réflexion sur l'articulation et l'utilisation des piliers.

Cette organisation en deux piliers paraît pertinente. L'activité agricole est marchande mais également non marchande, concourant à une production culturelle, écologique et sociale tant matérielle qu'immatérielle. Il faut donc dissocier les deux piliers pour préserver le soutien des marchés et pousser en avant les préoccupations environnementales. Il faut raisonner sur cette base dans la perspective de la réforme de 2013, même s'il existe des révisions à opérer.

C'est dans ce sens que le CESA cherche à déterminer si un transfert de compétences de l'Etat vers la Région est envisageable pour mieux gérer les aides européennes dans le domaine agricole.

2.2. Le rôle actuel de la Région Alsace

2.2.1. Une politique agricole régionale dont les axes sont appuyés par le « Bilan de Santé » de la PAC de novembre 2008

En Alsace, le 1^{er} pilier représente 128 millions € par an, dont 95 millions € de DPU et 33 millions € d'aides directes. Le 2^{ème} pilier représente 25 millions € par an en moyenne sur la période 2007-2013, dont 9 millions € par an financés par le FEADER, 5 millions € par les collectivités et 11 millions par l'Etat et l'Agence de l'Eau.

Par sa politique, le Conseil Régional d'Alsace veut soutenir une agriculture moderne et une industrie agroalimentaire performantes économiquement tout en favorisant l'amélioration de la préservation de l'environnement et de la qualité des produits. Son budget agricole propre s'élève pour 2009 à 5 219 000 €²².

L'action régionale jusqu'en 2013 doit permettre :

- de soutenir le développement de filières permettant une diversification de l'agriculture ;
- de soutenir l'activité agricole en montagne ;
- de développer la mise en place de démarches qualité ;
- d'améliorer la compétitivité et la prise en compte des enjeux environnementaux ;
- d'encourager la généralisation de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, par le développement de l'agriculture biologique ou la maîtrise de l'énergie.

Au niveau de la Région, les actions de formation concernent uniquement les formations de courte durée et destinées aux agriculteurs en activité. Les formations à l'installation des jeunes agriculteurs sont prises en charge par l'Etat.

Au niveau européen, la PAC a fait l'objet d'une adaptation à mi-parcours. Son « Bilan de Santé » a été adopté en novembre 2008 pour simplifier la PAC, la rationaliser et éliminer les contraintes imposées aux agriculteurs afin de leur permettre de mieux réagir aux signaux du marché et de relever de nouveaux défis. Les aides directes diminuent au profit du développement rural, la modulation des fonds du 1^{er} vers le 2^{ème} pilier passant progressivement de 5 à 10% du montant des aides.

²² Cf Annexe n°3 : Budget agricole de la Région Alsace.

Sur cette base, la France a annoncé qu'elle réorientera à partir de 2010 près de 1,4 milliard € d'aides (représentant 18% des aides directes) du 1^{er} vers le 2^{ème} pilier. La majorité de ces mesures renforcera l'actuelle politique régionale alsacienne, ce qu'approuve le CESA. Les mesures de consolidation de l'économie et de l'emploi dans les territoires appuyant les axes régionaux sont celles visant les secteurs ovin et caprin et la production laitière en montagne, les surfaces en légumes de plein champ, des aides conditionnées à des démarches de qualité et à une contractualisation des débouchés pour structurer les filières et les exploitations diversifiées de petite taille.

Un soutien spécifique aux surfaces en herbe sera instauré dans le cadre du 1^{er} pilier de la PAC et seront renforcés la « prime herbagère agro-environnementale », cofinancée à hauteur de 75% par l'Union européenne, et le soutien aux surfaces fourragères valorisées par des productions animales.

Le développement durable est visé par le développement de la production de protéines végétales, l'amélioration de la performance énergétique des entreprises agricoles, la gestion de l'eau et de la biodiversité et l'adaptation des règles de la conditionnalité pour mieux légitimer les aides à l'agriculture. Les moyens de l'agriculture biologique sont également accrus, au-delà de la conversion des exploitations.

2.2.2. Un bilan positif de la gestion déléguée partagée par la Région Alsace des crédits européens destinés aux agriculteurs, mais des marges de manœuvre encore faibles

La Région Alsace s'est engagée depuis 1991 en faveur des mesures agro-environnementales, pour la préservation des prairies dans la zone inondable de l'Ill puis pour une gestion extensive des prés en zone de montagne. Les dénominations des mesures ont évolué : MAE, Contrats Territoriaux d'Exploitation, Contrats d'Agriculture Durable puis Mesures Agro-Environnementales Territorialisées (MAET). Ces dernières sont construites par des opérateurs locaux chargés d'animer le dispositif territorial et d'opérer un bilan quantitatif et qualitatif.

Le Conseil Régional d'Alsace assure depuis 2007, par délégation du Ministère de l'agriculture, la gestion d'une partie (mesures sans financement de l'Etat) du volet régional du Programme de Développement Rural Hexagonal financé par le FEADER.

La Région gère :

- Des mesures de l'axe 1 « *Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et sylvicoles* » pour : favoriser la formation des actifs des secteurs agricoles, sylvicoles et agroalimentaires aux nouveaux contextes ; promouvoir la qualité et l'innovation ; soutenir les industries agroalimentaires ; moderniser les exploitations : énergies renouvelables, CUMA²³.
- Une grande partie de l'axe 3 « *Qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale* » pour : maintenir et développer les activités économiques et favoriser l'emploi par la diversification vers des activités non agricoles, micro-entreprises, activités touristiques ; développer l'attractivité résidentielle pour les populations et valoriser le patrimoine rural par des services de base et la préservation du patrimoine naturel et culturel par des aides à l'agriculture et à la sylviculture en particulier dans les sites Natura 2000²⁴ et dans les bassins versants prioritaires au titre de la Directive Cadre européenne sur l'Eau ; favoriser l'organisation des acteurs autour de projets de territoires partagés en accompagnant des stratégies locales de développement.
- L'intégralité de l'axe 4 « *LEADER* », méthode de gouvernance locale au caractère pilote visant à accompagner les stratégies de développement de territoires ruraux organisés en soutenant des projets originaux.

Est exclu l'axe 2 « *Amélioration de l'environnement et de l'espace rural* », entièrement géré par l'Etat.

Cette gestion déléguée partagée est une avancée, mais les marges de manœuvre du Conseil Régional restent faibles. Le cadre européen très largement renforcé au niveau national contraint la Région à adapter les dispositifs en fonction d'éléments en constante évolution.

²³ CUMA : Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole.

²⁴ La Région ne gère pas les aides liées aux actions menées pour l'élaboration et la mise en oeuvre des documents d'objectifs Natura 2000 ni les opérations d'entretien et de restauration de ces sites.

Les mesures agro-environnementales du Massif vosgien ont par exemple été difficiles à intégrer en raison des exigences nationales éloignées des réalités locales.

La mise en œuvre de fonds sur les mesures agro-environnementales au titre de l'axe 4 « *LEADER* » est également difficile à maîtriser.

II. Quel avenir durable pour l'agriculture alsacienne ?

L'agriculture durable est un système de production agricole qui vise à assurer une production pérenne et rentable en respectant les limites écologiques, économiques et sociales qui assurent le maintien dans le temps de cette production.

1. Quelle politique agricole régionale ?

1.1. La conviction d'une meilleure gestion du 2ème pilier par les collectivités, appuyée par les modèles étrangers

1.1.1. Un exemple pouvant servir d'inspiration mais difficilement applicable en l'état : la décentralisation dans le Land du Bade-Wurtemberg

La gestion des aides du 2^{ème} pilier par les Länder allemands leur permet de les adapter en fonction des enjeux locaux, comme l'installation des jeunes en Rhénanie Palatinat ou la protection de l'environnement au Bade-Wurtemberg. L'organisation territoriale et politique allemande est néanmoins très éloignée du modèle français.

La coordination des activités des Länder est assurée au niveau fédéral par un Plan d'actions de développement et de l'espace rural²⁵. Le Land du Bade-Wurtemberg, principal cofinancier des mesures agro-environnementales, les traite directement avec l'Union Européenne. En découle une souplesse dans l'adaptation régionale des mesures.

Le Bade-Wurtemberg a en outre mis en place dès 1992 un dispositif de primes et de mesures à la carte, adaptées à la réalité du Land, pour inciter les agriculteurs volontaires à produire en respectant mieux l'environnement. Chaque mesure, choisie par l'agriculteur parmi une trentaine, lui confère des points, rémunérés 10 € chacun, avec un plafond d'aides de 40 000 € par exploitation.

En contrepartie, le Land porte l'ensemble des responsabilités juridiques et financières en cas de non-respect des réglementations. Les sanctions en cas d'infraction, très lourdes, visent à être dissuasives. Les contrôles, aléatoires, concernent moins de 5% des dossiers. Les effectifs de l'administration, équivalents à ceux des services déconcentrés français, n'ont pas été augmentés depuis 1992. Mais une nouvelle problématique apparaît, les conseillers étant devenus des contrôleurs.

La politique du Bade-Wurtemberg est de maintenir une région attractive et une vie rurale. En Forêt-Noire, la seule production de lait ne suffirait pas. Les agriculteurs sont encouragés par les aides à diversifier leurs activités : 60% des exploitations agricoles sont pluriactives en 2008. Le Bade-Wurtemberg s'appuie sur un tissu industriel assez dense de petites entreprises qui offre des emplois partiels à nombre d'agriculteurs. D'autre part, les exigences du consommateur et la législation européenne sur la traçabilité militent en faveur des produits régionaux, donnant aux jeunes futurs exploitants de réelles perspectives.

Le CESA souligne qu'il existe entre la France et l'Allemagne des différences importantes de coût de main-d'œuvre et de conditions d'embauche des salariés saisonniers, provoquant une distorsion de concurrence, avec comme effet des prix de fruits et légumes bien plus faibles qu'en Alsace (exemple de saison, l'asperge avec un différentiel de prix pouvant aller jusqu'à 50%).

²⁵ Maßnahmenplan

1.1.2 Une gestion plus fine et adaptée aux territoires

L'articulation des politiques européenne, nationale et régionale en matière agricole s'opère à partir du cadre général défini par la PAC, auquel s'ajoutent les règles strictes de la concurrence.

Le CESA estime qu'une décentralisation de la gestion du 2^{ème} pilier permettrait de pallier les actuelles lourdeurs nationales et un certain manque de cohérence territoriale dans la gestion de ces aides, afin de répondre aux attentes sociétales en termes d'agriculture durable. Si la sécurité alimentaire de la France est une question du ressort de l'Etat, le développement rural, la proximité des territoires, l'environnement ou la diversité des exploitations agricoles dépassent le cadre agricole et ne doivent pas être pensés à l'échelle de l'ensemble du territoire. Cette décentralisation simplifierait un système complexe et permettrait une adaptation fine des aides comme par exemple les mesures agro-environnementales.

Le Conseil Régional, chef de file et en concertation avec les autres collectivités et les organismes professionnels, pourrait s'appuyer plus fortement sur le réseau des acteurs et partenaires régionaux pour mieux lier la politique régionale à la politique de développement rural et à la préservation de l'environnement.

Une telle décentralisation s'effectue déjà en Allemagne, Espagne ou Italie et opère un transfert de compétence sur les priorités qu'un territoire veut se donner en matière de développement rural.

Les collectivités rapprochent l'Union Européenne des citoyens et font sentir la dimension locale de l'Europe en offrant en outre une meilleure compréhension de l'effort public et européen, tant au monde rural qu'au monde « urbain ».

Le CESA croit en une meilleure efficacité de la négociation auprès de l'Europe par des collectivités territoriales portant, par rapport aux Etats, un nombre déterminé de priorités clairement affichées.

1.2. Les propositions du CESA

Le CESA considère que se dessine un scénario où coexisteraient sur le territoire alsacien des types d'agricultures complémentaires sur plan économique et environnemental : d'une part des agricultures productives nécessaires qui continueraient néanmoins d'améliorer leur impact environnemental, et d'autre part des agricultures multi-fonctionnelles.

1.2.1. Les propositions du CESA en matière de mesures agro-environnementales

La modification du niveau de modulation du système de cofinancement entre l'Europe et les Etats-membres est en cours de réflexion au niveau européen et pourrait consacrer une augmentation de la part prise en charge par les Etats et collectivités.

Le CESA préconise le renforcement de l'efficacité des politiques contractuelles et collectives en privilégiant une obligation de résultats.

Le CESA définit comme thématiques prioritaires des mesures agro-environnementales régionales portant sur :

- ***La préservation de davantage de biodiversité et sa reconquête sur des territoires ciblés :***

Les enjeux alsaciens au-delà de la biodiversité des sites d'intérêt européen « Natura 2000 » concernent la **préservation d'espèces** d'ores et déjà clairement déterminées comme le Grand hamster, mais aussi **l'érosion de la biodiversité d'intérêt régional hors sites « Natura 2000. »**

Le CESA souligne les vertus de **l'agriculture rotationnelle** permettant de pallier les inconvénients des monocultures, notamment du maïs, et pouvant également montrer des impacts positifs sur la

maîtrise de certains ravageurs des cultures. Il encourage les structures concernées à y travailler activement.

La politique régionale devrait opérer une politique de **préservation de la biodiversité « ordinaire »**, où l'ensemble du territoire dans toutes ses activités fait l'objet d'un intérêt en termes de biodiversité.

Le CESA veut conforter le rôle d'un **observatoire durable et spatialisé de la biodiversité et des services écologiques**, intégrant outre la mesure des variables d'état que sont la présence et l'abondance des espèces et de leurs habitats ou la diversité génétique, la mesure des variables de pression, qui sont les facteurs jouant sur les pertes de biodiversité : la pollution²⁶, la réduction et la fragmentation des habitats, l'exploitation non durable, l'introduction d'espèces et le réchauffement climatique.

- **La préservation de l'environnement :**

Le CESA souhaite que la Région Alsace mène, avec des partenaires divers et complémentaires, une politique qualitative, en plus d'une politique sur les surfaces, de localisation pertinente de **jachères avec mesures environnementales**, qui ne représentent en 2008 que 10% des jachères. Les jachères faune sauvage, les jachères apicoles et les surfaces de couvert environnemental -bandes enherbées situées notamment à proximité des cours d'eau- ont prouvé leur efficacité. Ces dernières doivent en outre s'appuyer sur une notion élargie de cours d'eaux à protéger.

La Région Alsace pourrait employer des fonds européens décentralisés pour **développer les conversions** protégeant la biodiversité en opérant des compensations financières au cours du moment. Seraient concernées les zones à haute valeur environnementale, les ceintures vertes autour des villages, les puits de captage d'eau potable, les zones de protection du Grand Hamster ou la Trame Verte, qui est portée par la Région.

- **La préservation et la restauration des eaux de surface, des zones humides et des eaux souterraines :**

Le bon état des masses d'eau est exigé pour 2013 par la Directive Cadre européenne sur l'Eau. Les enjeux concernent également les bassins versants²⁷.

A cet égard, le CESA prend acte de la discussion autour de l'application de la directive « nitrates » en Alsace, qui a associé l'ensemble des acteurs régionaux de la filière. Il restera attentif à la réalisation de programmes d'action permettant d'atteindre les objectifs de cette directive.

Les zones inondables restant menacées en Alsace, et tout particulièrement l'ensemble des Rieds²⁸, le CESA préconise une implication forte de la Région dans ces milieux, notamment par le soutien au maintien des zones en herbe. Une attention particulière devra être portée aux zones de captage d'eau potable, surfaces dans lesquelles doivent être privilégiés le maintien d'une surface herbagère ou une production biologique.

- **La fonctionnalité de la Trame Verte et Bleue :**

Le CESA se félicite de l'initiative de la Région Alsace permettant l'interconnexion des réseaux écologiques régionaux. Il note cependant que sa mise en œuvre dans les grandes surfaces agricoles peut encore poser problème. Une évolution du dispositif d'aide régional à destination d'acteurs autres que les collectivités pourrait être envisagée.

- **Le soutien à l'agriculture de montagne :**

La prime à l'herbe agro-environnementale (PHAE), mesure généraliste en faveur de la biodiversité dans les zones herbagères, est un élément important dans l'équilibre des dispositifs d'aides entre systèmes de production. Son intérêt est souligné par le Bilan de Santé de la PAC.

- **La mise en place d'un système inspiré de l'exemple du Bade-Wurtemberg :**

La Région pourrait lancer, à titre expérimental, un tel système dans des zones géographiques définies, de sorte que les agriculteurs puissent choisir volontairement des mesures environnementales

²⁶ La pollution au sens large, incluant des éléments non toxiques mais modifiant la biodiversité.

²⁷ Un bassin versant ou bassin hydrographique est une portion de territoire délimitée par des lignes de crête, dont les eaux alimentent une masse d'eau commune : cours d'eau, lac, nappe phréatique...

²⁸ Centre Alsace, Moder, Bruche, Andlau, Sundgau...

parmi un panel. Chaque mesure fait bénéficier de points rémunérés dans la limite d'un plafond par exploitation (cf *supra*).

- Dans le cadre de la cohérence d'une décentralisation du 2^{ème} pilier de la PAC, devrait être **décentralisée la gestion de l'axe 2 du FEADER « Amélioration de l'environnement et de l'espace rural »**, actuellement entièrement géré par l'Etat.

1.2.2. Les évolutions possibles du 1er pilier

Le CESA est conscient de la marge de manœuvre limitée pour le Conseil Régional dans la gestion des mesures, uniquement économiques, du 1^{er} pilier.

L'adaptation de la PAC à mi-parcours a doublé les transferts de fonds du 1^{er} vers le 2^{ème} pilier à partir de 2010. Cette évolution, actée par la profession agricole, mérite d'être confortée au-delà de 2013.

Le CESA note que l'évolution de la répartition des aides en Allemagne -à savoir la distribution d'un montant uniforme de DPU à l'hectare à chaque exploitation d'une même région-, qui s'est traduite par une baisse des primes aux céréaliers, n'a pas entraîné dans le Land du Bade-wurtemberg étudié de baisse de la production ou de la compétitivité. Mais la configuration institutionnelle n'est pas comparable à celle de la France.

D'autres marges de manœuvre existent au sein du 1^{er} pilier pour assurer un rôle fort de la Région :

- **L'augmentation du « contenu environnemental » du 1^{er} pilier** permettrait de répondre aux attentes sociétales en termes d'environnement et de mieux justifier ce pilier auprès de la société.

L'éco-conditionnalité des aides du 1^{er} pilier doit être adaptée aux attentes et au contexte régionaux.

La mise en place d'une agriculture à Haute Valeur Environnementale (HVE) permettrait de continuer à augmenter les standards environnementaux globaux de l'agriculture. Le CESA considère que le niveau d'exigence pourrait être élevé si les incitations financières l'étaient également. En contre-partie, les sanctions financières pourraient être fortes. Les aides financières seraient proportionnelles aux exigences demandées et réalisées.

L'agriculture HVE est productive, caractérisée par la place laissée à la nature et par sa faible consommation en intrants importés²⁹. Cette agriculture durable se fonde sur la diversité et l'autonomie, deux critères simples d'évaluation et facilement compréhensibles par la profession agricole et par la société. L'agriculteur réduit d'un pourcentage déterminé les intrants dans son chiffre d'affaire hors prime. L'Alsace a des atouts pour développer sa production de fourrage et renforcer son autonomie en termes de protéines pour diminuer son recours aux importations. La diversité implique qu'une surface minimum de la SAU soit laissée aux espaces de régulation écologique comme les haies, bosquets, prairies naturelles, vergers de haute tige et des milieux peu ou non transformés par l'action de l'homme.

- **Le CESA recommande également le développement de l'agriculture biologique et de nouvelles pratiques agricoles** plus respectueuses de l'environnement.

Une attente forte des consommateurs existe. L'image des produits issus de l'agriculture biologique reste largement plus positive que celle de produits issus de l'agriculture non biologique, indépendamment des efforts faits par la recherche en matière de qualité des traitements et de lutte contre la toxicité des pesticides.

La politique de conversion à l'agriculture biologique est soutenue par les orientations des réformes de la PAC.

²⁹ Intrants : semences, engrais, phytosanitaires, fuel, eau, aliment du bétail, etc. (mais non les charges de main d'œuvre).

- **Le CESA préconise enfin les productions locales et la nécessité de développer les filières et circuits régionaux.**

La transformation des produits agricoles doit pouvoir être effectuée toute l'année et les filières doivent pouvoir se structurer sur des produits de saison, l'offre de production devant être assurée en quantités suffisantes.

Le terme Alsace est porteur de valeurs. La région doit promouvoir les atouts de ses productions spécifiques performantes et pouvoir continuer d'accroître sa compétitivité grâce aux signes de qualité qu'elle peut développer.

Les aides découplées sont versées à l'hectare, quel que soit le type de production. Peut donc être légitimement envisagé un développement dynamique de productions s'identifiant à des filières régionales ayant des conséquences favorables en termes économiques et de prise en compte des enjeux environnementaux. La production alsacienne de farine issue de blé certifié et contractualisée avec des boulangers en est un exemple.

La traçabilité des produits agricoles et transformés doit également être assurée, en raison d'une absolue nécessité de responsabilité vis-à-vis des consommateurs et pas seulement par rapport à l'environnement.

1.2.3. Les mesures hors piliers de la PAC

- **Le CESA souligne l'importance de soutenir par la recherche publique des innovations techniques, mais maîtrisées, et les nouvelles productions** pour poursuivre la diminution des nuisances environnementales générées par l'agriculture tout en continuant d'assurer des rendements satisfaisants, afin d'atteindre le double objectif de sécurité alimentaire et sanitaire.

En Alsace, la recherche transfrontalière présente un intérêt tout particulier, permettant de s'inspirer notamment des pratiques et des techniques allemandes et suisses.

- **Le CESA encourage le Conseil Régional d'Alsace à soutenir la formation tant initiale que continue.**

La filière éducative agricole, constituée de 5 établissements d'enseignement regroupant 1 548 élèves et 883 apprentis à la rentrée 2008, doit être valorisée. Le CESA préconise une obligation de formation continue minimale des actifs agricoles, qui pourrait par exemple porter sur un nombre déterminé de jours tous les 5 ans.

- **Le CESA souligne l'importance d'une politique régionale de suivi**, nécessaire pour orienter individuellement les milliers de décideurs que sont les agriculteurs.

Des relais d'information et des appuis techniques sont en outre nécessaires sur le terrain pour expliquer l'intérêt des mesures mises ou à mettre en place et leur fonctionnement.

- **Le CESA prône l'absolue nécessité d'informer la société** pour favoriser la compréhension des relations agriculteurs-citoyens et de l'agriculture à l'environnement.

Le CESA souligne enfin que **l'ensemble des conséquences des aides mises en place doit être analysé** pour éviter un effet néfaste, notamment sur l'environnement.

2. Quelle place pour l'agriculture de demain ?

L'agriculture ne se limite pas à la production de biens alimentaires et énergétiques. Elle joue un rôle social central dans la préservation des équilibres écologiques, sanitaires et économiques, en façonnant des paysages ou en intervenant dans l'utilisation de l'espace.

2.1. Un rôle social et économique de l'agriculture à diverses facettes

Le CESA pense que les objectifs et les compétences des approches de production et de gestion de l'espace, parfois divergentes, doivent être davantage équilibrés. Un contrat social entre le monde

agricole et le monde « urbain » nécessite, surtout dans une région très peuplée comme l'Alsace, un débat social devenant progressivement collectif, impliquant un maximum d'acteurs complémentaires autour de l'espace, de son aménagement et donc sur la définition des différentes missions de l'agriculture.

De nombreux agriculteurs déplorent le manque de visibilité de l'évolution de leurs pratiques en faveur d'une agriculture durable.

Le CESA souligne que par ailleurs, les aides agricoles ne bénéficient pas seulement aux agriculteurs, mais ont des traductions en termes de retour sur l'emploi, sur l'environnement, sur les consommateurs et donc sur la société. L'agriculture, comme d'autres activités, génère des richesses et des emplois.

La politique régionale ne peut que gagner à améliorer l'information des citoyens alsaciens.

2.2. Le nécessaire équilibre entre une agriculture mondialisée et des agricultures régionales avec des conséquences sur les activités agricoles et les territoires en Alsace

L'équilibre à établir entre une agriculture mondialisée et des agricultures régionales devrait être guidé par l'enjeu global de nécessité d'adapter le modèle de production actuel pour nourrir 9 milliards de personnes en 2050, dont 700 millions en Europe tout en assurant la sécurisation de l'approvisionnement régional.

2.2.1. Une agriculture régionale répondant à une demande sociétale mais connaissant des limites intrinsèques

La définition des objectifs de production et de l'occupation de l'espace agricole dépasse la logique professionnelle. Elle est dorénavant collective et ne peut s'affranchir de l'environnement européen et international.

Les attentes de la société française et les enjeux environnementaux en termes de transport et d'énergie tendent vers une agriculture « re-régionalisée » au maximum. Mais les agricultures de la planète sont inter-dépendantes³⁰. Il doit donc exister un équilibre entre la nécessité d'un minimum d'autonomie et celle des échanges, phénomène bénéfique pour les agricultures. L'agriculture actuelle s'est éloignée de ses bassins de consommation directe et l'agriculture de proximité ne peut pas s'y substituer entièrement.

La proximité peut aussi consister en la diminution des circuits et des intermédiaires en vue d'augmenter les revenus des agriculteurs tout en garantissant une qualité à un prix raisonnable et concurrentiel. Mais la suppression des intermédiaires nécessite la répartition de leur travail, provoquant une dispersion et pouvant peser au final sur le revenu des producteurs. Doivent être prises en compte des contraintes liées aux circuits courts et à la saisonnalité des productions. L'information et la sensibilisation des consommateurs semblent nécessaires pour répondre à cet objectif.

L'agriculture biologique connaît également des limites en termes de coût pour le consommateur, de rendement et de population à nourrir. L'aide régionale a fortement contribué au développement de cette agriculture. Les niveaux de vente montrent que les consommateurs sont fortement demandeurs de produits issus de l'agriculture biologique pour les fruits et légumes, la viande et le lait. La production biologique est plus contraignante pour les grandes cultures céréalières.

Le CESA souligne également que de plus en plus de consommateurs, même s'ils aspirent à une haute qualité, se tournent, pour des raisons notamment économiques, vers des produits à prix réduits.

³⁰ L'Europe n'est pas autosuffisante dans les secteurs de la pêche, des fruits et légumes et des protéagineux. En France, 80% de l'alimentation animale provient d'importations hors Union Européenne.

2.2.2. Agriculture et territoires, les enjeux pour les activités agricoles en Alsace

L'agriculture alsacienne présente une diversité et des atouts lui permettant une mise en marché touchant tant la vente auprès de l'industrie et des centrales d'achats de la grande distribution, que les filières courtes, avec la valorisation de proximité et la vente directe au public. Cette agriculture assure des fonctions multiples, tant économiques que de préservation de l'environnement et de définition des territoires et des paysages. Le poids de la société influence l'élaboration ainsi que la gestion de la politique et des pratiques agricoles.

Le CESA affirme que la conservation de la diversité de l'agriculture alsacienne est essentielle. Les cultures produites présentant une forte rentabilité sur des petites surfaces sont particulièrement adaptées aux caractéristiques de l'Alsace. Les filières courtes et la vente directe sont des filières à forte « valeur ajoutée », économiquement bénéfiques pour la région.

Les agricultures dites alternatives et les circuits courts ne peuvent plus être considérés comme des niches. Ils répondent aux attentes de la société et leur dimension économique au niveau régional les place au cœur d'enjeux touchant les territoires, malgré leur impossibilité à fournir toute l'Alsace.

Tenant compte des contraintes, un potentiel peut encore être développé, notamment pour les fruits et légumes et le lait. La production laitière a déjà dû se restructurer et a réussi à maintenir son niveau de production, malgré la chute de ses effectifs de près de 90% entre 1983 et 2008. La suppression des quotas laitiers en 2015 nécessite de favoriser un soutien à une stratégie de différenciation par la qualité, appelant une adaptation des producteurs, pour lesquels la voie biologique pourrait s'avérer une opportunité sur des territoires donnés.

Pour répondre aux besoins des industries agroalimentaires présentes en Alsace, des productions devraient être augmentées. Mais des effets secondaires peuvent affecter des acteurs hors profession. La production de porc par exemple ne fournit que 15% des besoins de la consommation, mais l'augmentation des installations de production de grande taille pose d'importants problèmes environnementaux, sanitaires et d'agrément dans l'espace rural.

Le CESA ne peut qu'engager l'ensemble des partenaires à maîtriser l'outil de production agricole premier qu'est la terre. En effet, entre 1993 et 2004, plus de 14 000 ha de surfaces agricoles ont été artificialisés³¹.

Le CESA note que la diversité de l'agriculture (élevage, agriculture péri-urbaine, ceintures vertes...) joue un rôle important sur l'évolution du paysage alsacien. Le maintien, voire la reconquête, d'un paysage de qualité est pour le CESA un sujet essentiel auquel nos concitoyens sont particulièrement sensibles, notamment en termes de qualité de vie.

Des enjeux croisés de l'agriculture découlent une problématique de co-gestion et de responsabilité entre des acteurs divers aux objectifs parfois antinomiques.

³¹ Source TERUTI 2004

Conclusion et rappel des préconisations

Jusque dans les années 1990, la gestion de l'espace agricole a été principalement menée par la filière technique, professionnelle et politique, avec une population majoritaire laissant la gestion de l'espace à la minorité agricole. Depuis, se sont développées concomitamment :

- une aspiration à une gestion collective et partagée,
- une logique de gestion à dominante écologique,
- une lutte pour la définition des objectifs de gestion et l'obtention de moyens,
- une implication des collectivités.

Dans ce cadre général et celui d'une décentralisation de la politique agricole, il reviendrait au Conseil Régional, acteur légitime pour initier le débat social, de tenir un rôle majeur dans la gouvernance locale à travers des outils de planification territoriale comme le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire à créer.

Une instance de concertation et d'évaluation associant l'ensemble des acteurs devrait être mise en place. Le CESA pourrait être ce lieu. En effet, la détermination des politiques agricoles concertées gagnerait à une discussion englobant l'ensemble des représentants de la société civile organisée et de la chaîne agroalimentaire, associant pour cette dernière les usagers aux distributeurs, en passant par tous les échelons des interprofessions. Le CESA insiste néanmoins sur la nécessité d'opérer également une concertation entre membres des différentes professions agricoles, les pratiques respectives ayant des conséquences sur les exploitations et les pratiques des autres.

Cette gestion de l'espace en partenariat s'appuierait sur les services techniques actuellement au cœur du conseil et des propositions aux agriculteurs, à savoir les organisations agricoles et notamment les établissements publics que sont les Chambres d'Agriculture.

En matière de situation de la biodiversité, de pollutions et de préservation de l'environnement, le CESA préconise la définition d'objectifs contrôlés à échéance régulière, l'auto-régulation ayant montré ses limites. Des instances de contrôle, neutres et objectives, sont indispensables. Le rôle de l'observatoire sur la biodiversité doit être renforcé, afin de mettre en place les mesures pertinentes pour assurer la préservation de la biodiversité.

Le CESA préconise également un mécanisme d'obligation de résultats jugé plus efficace que la seule imposition de contraintes législatives ou réglementaires. Des pratiques seraient alors à mettre en place en commun, permettant une adaptation fine aux territoires et une responsabilisation des acteurs pour atteindre une production localisée de qualité portée par un système de production assurant la protection de l'environnement. La souplesse du dispositif devrait être appuyée par des sanctions financières dissuasives en cas de non-respect des objectifs fixés.

Le CESA répète son encouragement en faveur des produits régionaux de qualité et à la diversification des productions.

Le CESA rappelle ses préconisations en quatre thèmes :

Sur le plan de la décentralisation

- La décentralisation de la gestion du 2^{ème} pilier de la PAC au Conseil Régional, incluant donc l'axe 2 du FEADER « *Amélioration de l'environnement et de l'espace rural* », **actuellement entièrement géré par l'Etat.**

Sur le plan économique

- Le renforcement de l'efficacité des politiques contractuelles et collectives en privilégiant une obligation de résultats.
- L'encouragement des productions locales et des filières et circuits régionaux : **transformation des produits agricoles toute l'année ; signes de qualité ; traçabilité des produits.**
- Le développement de l'agriculture biologique et de nouvelles pratiques agricoles.
- Le soutien par la recherche publique d'innovations techniques et de nouvelles productions.
- La mise en place, à titre expérimental, d'un système de bonifications **inspiré de l'exemple du Bade-Wurtemberg.**

Sur le plan social

- L'encouragement aux formations initiale et continue.
- Une politique régionale d'accompagnement **des mesures proposées.**
- L'impérative nécessité d'informer la population, **relations agriculteurs-citoyens et agriculture-environnement.**
- La mise en place d'une instance de concertation et d'évaluation **des aides.**

Sur le plan environnemental

- La préservation de davantage de biodiversité et sa reconquête sur des territoires ciblés : **préservation d'espèces ; érosion de la biodiversité d'intérêt régional ; agriculture rotationnelle ; politique de préservation de la biodiversité « ordinaire » ; observatoire de la biodiversité.**
- La préservation de l'environnement : jachères avec mesures environnementales ; conversions.
- La préservation et la restauration des eaux de surface, des zones humides et inondables et des eaux souterraines.
- La fonctionnalité de la Trame Verte et Bleue.
- Le soutien à l'agriculture de montagne.
- L'augmentation du « contenu environnemental » du 1^{er} pilier, **pour répondre aux attentes sociétales : éco-conditionnalité des aides ; Agriculture à Haute Valeur Environnementale (HVE).**

III. Annexes

Annexe n°1 : Pluriactivité des agriculteurs en Alsace

Ensemble des exploitations Alsace

		Exploitations		
		2000	2005	2007
Activités diverses				
	Vente directe au consommateur de produits agricoles	3 637	3 004	2 940
	Transformation de produits agricoles pour la vente	1 576	1 352	1 614
	Activités d'artisanat	P	P	P
	Activités liées au tourisme	577	574	654
	Dont restauration	P	P	P
	Dont hébergement	414	377	433
	Dont autres activités lucratives	P	P	P
	Travaux effectués à façon hors de l'exploitation	568	764	791
	Transformation de bois de l'exploitation pour la vente	P	P	P
Autres productions				
	Exploitations ayant des ruches en production	438	P	P
	Miel produit (en kg)		P	P
	Champignons cultivés (exploitations)	S		
	Champignons cultivés (en tonnes)	S		

Source : Agreste - Enquêtes structure 2007, structure 2005 et recensement agricole 2000 (même échantillon).

S. résultat issu de moins de 30 exploitations.

P. résultat non significatif

Annexe n°2 : Rendements des productions alsaciennes

Productions	2006 quintal/ha		2007 quintal/ha	
	Alsace	France	Alsace	France
Maïs (grain et semence)	92	86	106*	95
Vignes	96*	80	103*	73
Chou à choucroute	600	625	750	735
Betteraves industrielles	749	787	846	844
Houblon	15	15	19	19
Tabac	28	26	28	24
Quetsches	95	69	130	110
Pommes de table	350*	383	379*	412
Poires	253*	262	236*	246
Cerises	78*	56	93*	41
Prunes	73*	122	114*	132
Pommes de terre	273	402	373*	454
Blé tendre	71	69	65*	64
Colza	33	29	32*	29
Pois protéagineux	40	42	30*	36
Racines, tubercules, fourragers	685	549	666*	557
Fourrages annuels	97	104	168*	116
Prairies artificielles	102	85	108*	101
Prairies temporaires	75	66	95*	83
Surface toujours en herbe disponible	51	42	64*	52

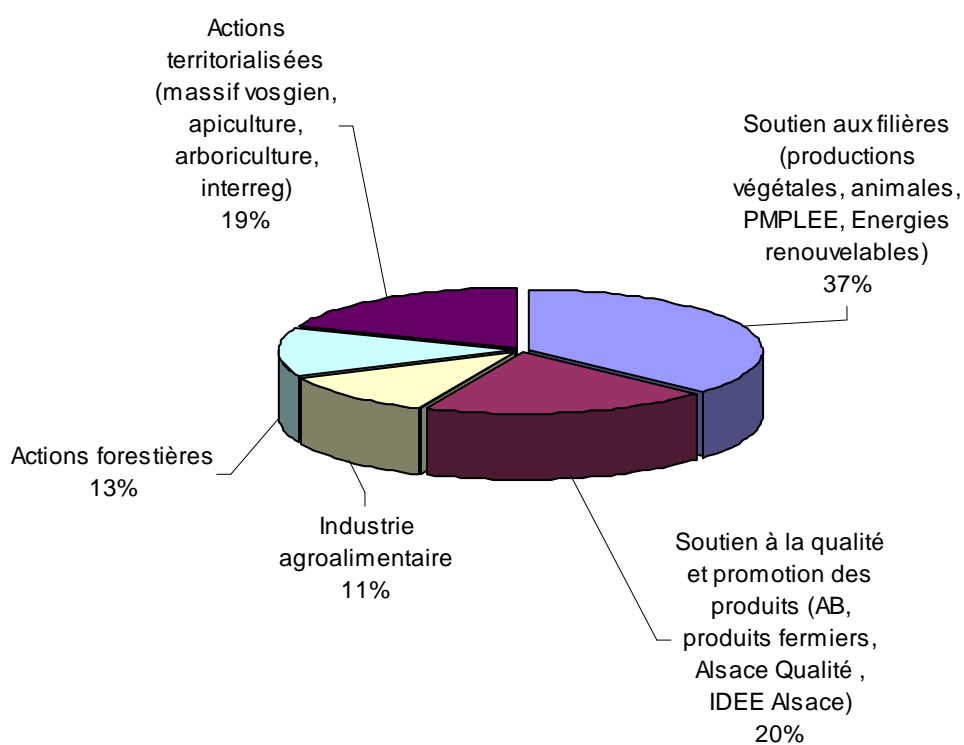
* semi-définitif

Source: <http://www.insee.fr> et Ministère de l'Agriculture et de la pêche - AGRESTE

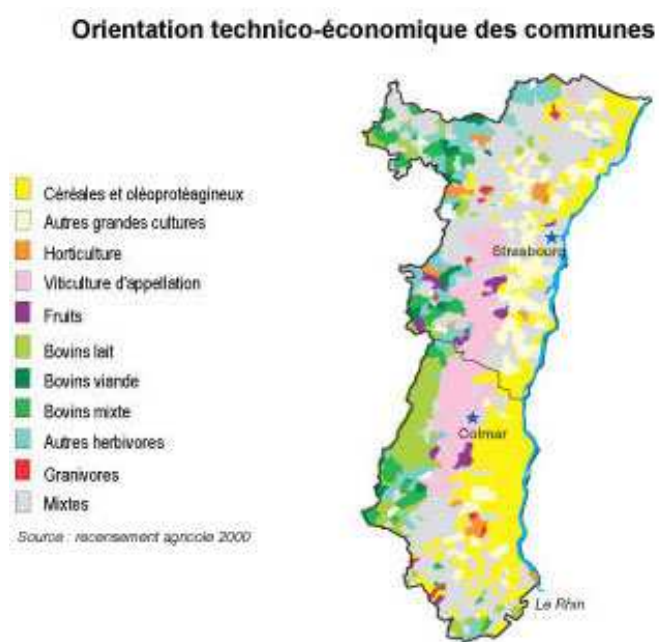
Annexe n°3 : Budget 2009 Agriculture et forêt de la Région Alsace

	2008	2009	%
Autorisations de Programme	2.900.000	3.270.000	+12,76 %
Crédits de Paiement	3.080.000	3.000.000	-2,60 %
Autorisations d'Engagement	2.722.000	1.995.000	-26,71 %
Crédits de Fonctionnement	2.443.000	2.219.000	-9,17 %
Crédits de Paiement + Crédits de Fonctionnement	5.523.000	5.219.000	-5,5 %

Source : Région Alsace



Annexe n°4 : Orientation agricole dominante des communes en Alsace en 2000



Source : AGRESTE – Recensement agricole 2000

Remerciements

Le Conseil économique et social d'Alsace tient à remercier pour leur disponibilité, leur contribution et leur partage d'expériences l'ensemble des personnes qui ont participé à ses travaux.

Béatrice Bulou	Chef du service Agriculture et Forêt, Direction de l'Agriculture, de la Forêt, du Tourisme et de l'Environnement du Conseil Régional d'Alsace
Bernard Chevassus-au-Louis	Inspecteur Général de l'Agriculture à l'INRA
Joseph Daul	Député Européen, Président du Groupe PPE-DE
Raymond Durr	Exploitant agricole à Boofzheim
Philippe Girardin	Ancien Directeur de Recherche de l'équipe Agriculture Durable de l'INRA (Nancy – Colmar)
Marie Herth	Chef du service Objectif 2 - Politiques Régionales Européennes, Direction de l'Animation et de l'Aménagement des Territoires du Conseil Régional d'Alsace
Bertrand Hervieu	Secrétaire Général du Centre International de Hautes Etudes Méditerranéennes et ancien Président de l'INRA
Hubert Hugger	Directeur des Services Agricoles du <i>Regierungspraesidium</i> de Freiburg (Bade-Wurtemberg)
André Jacob	Directeur de la Chambre Régionale d'Agriculture d'Alsace
Laurent Klein	Exploitant agricole, membre de la SAF
Jean-Pierre Mehn	Exploitant agricole à Pfulgriesheim
Anne Monasson	Animateur interface, Service Objectif 2 – Politiques Régionales Européennes, Direction de l'Animation et de l'Aménagement des Territoires du Conseil Régional d'Alsace
Christian Pees	Président de la coopérative agricole Euralis, auteur de l'ouvrage « L'arme alimentaire, les clés de l'indépendance »
Joël Pfauwadel	Exploitant agricole à Berrwiller
Jean-François Quéré	Directeur Régional de l'Agriculture et de la Forêt
Paul Reichert	Chef du Service Economie Agricole à la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
Maurice Wintz	Maître de Conférences en Sociologie Rurale à l'Université Marc Bloch de Strasbourg

Contact

Conseil économique et social d'Alsace – Tél.: 03 88 15 68 00 – cesa@region-alsace.eu