

Participation des citoyens et Plan stratégique national

En quoi la participation citoyenne a influencé les décisions prises dans la première rédaction du PSN PAC ?



A la suite de la première réponse au débat public « Impactons ! » du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en date du 4 avril 2021 et dans le cadre de la concertation continue décidée par la Commission Nationale du Débat Public le 28 avril 2021, le ministère souhaite apporter au public des éléments complémentaires à ceux rassemblés au printemps 2021.

Conformément aux engagements pris par le ministre Julien DENORMANDIE lors de différents débats citoyens tenus depuis début 2021, cette nouvelle contribution au débat de la part du maître d'ouvrage a vocation à apporter des précisions quant au contenu du projet de Plan Stratégique National PAC 2023-2027 (PSN PAC), dont une première version a été transmise à l'Autorité Environnementale le 29 juillet 2021, et à éclairer le grand public quant à la manière dont ont été prises en compte les nombreuses contributions au débat public.

Cette nouvelle réponse est recentrée sur les sujets directement liés au PSN PAC. Elle a été rendue possible par l'accord politique européen obtenu sur les règlements européens portant réforme de la PAC à la fin du mois de juin 2021, et la finalisation de la concertation avec les parties prenantes tout au long du mois de juin ayant permis les derniers arbitrages gouvernementaux sur le contenu du futur PSN, détaillés par le ministre chargé de l'agriculture en Conseil Supérieur d'Orientation PAC élargi du 13 juillet 2021.

Réponse complémentaire du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation revenant sur les principaux sujets soulevés dans les contributions citoyennes pendant le débat public, et expliquant comment certaines contributions ont pu infléchir les décisions telles que traduites dans le projet de PSN PAC

Le débat public « Impactons ! » a permis d'identifier distinctement et de confirmer certaines grandes priorités poursuivies par le gouvernement dans cette réforme de la PAC 2023-2027, en particulier :

- > la question centrale de la **souveraineté alimentaire** ;
- > le besoin de **protéger notre modèle de production agricole et alimentaire** face à la concurrence de produits étrangers qui ne sont pas soumis aux même normes ;
- > **la nécessité dans ce contexte de soutenir le revenu de nos agriculteurs**, notamment dans le fonctionnement de la chaîne de valeur alimentaire ;
- > **le renforcement de la protection de l'environnement dans le cadre de la PAC**, qu'il s'agisse d'améliorer la contribution que l'agriculture et la forêt peuvent apporter à la **lutte contre le changement climatique**, de la nécessité de mieux **protéger les ressources naturelles (eau, sols, air) dans l'acte de production contre les pollutions d'origine agricole, ou encore de préserver davantage la biodiversité** (espèces et habitats) face au déclin constaté depuis des décennies.

Ces différentes priorités, qui sont apparues très clairement dans les 1083 propositions auxquelles le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a d'ores et déjà apporté une première réponse, ont irrigué le débat public et permis de dégager **une demande citoyenne renouvelant le besoin de soutenir l'acte productif agricole sur le temps long dans notre pays et à l'échelle de l'Union européenne, tout en accompagnant davantage, et ce depuis leur formation, les acteurs du monde agricole vers une réponse aux demandes sociétales plus systématique et plus forte**, qu'il s'agisse d'environnement, de valeur sociale de la production ou encore de montée en qualité des produits alimentaires.

Si la politique agricole commune ne peut répondre pleinement à la totalité de ces injonctions à elle seule, elle est bien au cœur de ces différentes préoccupations, et a la faculté de générer des changements d'ampleur sur le moyen terme, en conditionnant et orientant les soutiens aux agriculteurs au plus proche des objectifs recherchés. **L'action menée au sein du PSN PAC 2023-2027 devra cependant être accompagnée par des politiques locales, nationales, européennes et internationales cohérentes** poursuivant le même équilibre entre accompagnement public des producteurs, fixation d'objectifs ambitieux pour la planète, protection sociale et recherche de compétitivité sur les marchés.

C'est ainsi que les décisions qui ont prévalu à l'écriture de la première version du projet de PSN PAC 2023-2027 de la France transmis à l'Autorité Environnementale le 29 juillet 2021 ont pu **tenir dûment compte des résultats du débat public** tels qu'exposés par la CNDP, et en particulier les membres de la Commission particulière du débat « Impactons ! ».

Bilan quantitatif global des réponses positives aux propositions citoyennes portant sur le champ strict du PSN PAC 2023-2027 dans sa version du 29 juillet 2021 transmise à l'autorité environnementale

Parmi les 1083 propositions citoyennes répertoriées par la CNDP en janvier 2021, **une majorité portait sur le champ d'action de la PAC proprement dit**, tandis que certaines thématiques, comme par exemple la politique commerciale de l'Union européenne, l'éducation, ou encore une partie des sujets soulevés sur l'alimentation ou encore la politique foncière ne font pas partie des sujets directement dans le champ d'application de cette politique. Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation s'était pour autant attaché à fournir des réponses à l'intégralité des propositions dans sa réponse d'avril 2021. **La réponse complémentaire apportée ici par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation est recentrée sur le champ du Plan Stratégique National PAC** qui régit la plupart des mesures portées par cette politique, en dehors des mesures de régulation des marchés et mesures de crise portées par le Règlement européen dit « Organisation Commune des Marchés ». Ainsi, sur le champ tel que précisé dans l'encadré méthodologique ci-dessous, on dénombre 657 propositions qui s'adressent à l'Etat.

Au regard de la version du 29 juillet 2021 du projet de Plan Stratégique National PAC 2023-2027 telle que transmise à l'Autorité environnementale, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation dénombre un total de 491 propositions auxquelles une réponse favorable est apportée. Des précisions sur le positionnement sur les différentes propositions sont apportées au fil de la réponse, par thématique.

Précision méthodologique - Le décompte ne tient pas compte :

- > des sujets « hors-PAC »,
- > des sujets abordés portant sur la PAC mais qui sont hors-champ du Plan Stratégique National PAC à proprement parler, en particulier les sujets portant sur l'OCM telles les propositions 557 et 773 à 776, ou encore 897 à 912 « régulation des marchés »,
- > des sujets relevant d'un niveau de détail trop précis pour que la 1ère version du PSN permette de se positionner pleinement en ce qui concerne les interventions placées sous la responsabilité des régions. Les concertations qui seront menées à l'automne par les régions amélioreront donc nécessairement ce résultat basé sur une première version de texte. Il s'agit en particulier des propositions portant sur les aides à l'investissement (83 à 104), l'animation territoriale (127 à 131), les soutiens forestiers (245 à 247, 376 à 378, 385 à 407), l'innovation (605 à 618) et la recherche et développement (876 à 885), l'irrigation (668 à 678), LEADER (689), les fonds structurels dits « FESI » ou portant sur les collectivités locales (145, 384),
- > du sujet « simplification » abordé dans les propositions 952 à 960, qu'il s'agisse de mesures sous responsabilité Etat ou Régions, puisque la version 1 du PSN PAC ne contient pas de description de cette partie du PSN qui n'était pas nécessaire à l'évaluation environnementale,

- > des propositions portant sur la gestion des risques notamment climatiques (526 à 556), dans la mesure où ces recommandations concernent tout à la fois des politiques hors PAC (formation), des mécanismes de l'OCM (réserve de crise), le PSN et des dispositifs nationaux (fiscalité, solidarité nationale). Par ailleurs, sur le sujet plus spécifique de l'assurance en agriculture, une réforme est engagée au niveau national dans le cadre du Varenne de l'eau et du changement climatique, en parallèle de l'élaboration du PSN PAC pour la période à partir de 2023 ; cette réforme prévoit d'élargir le recours à la solidarité nationale, en rendant plus accessible l'assurance.

Légende du document :

En **vert clair**, le texte faisant directement référence au débat public, qu'il s'agisse des recommandations ou des questions / propositions citoyennes.

1/ La consolidation des aides au revenu des agriculteurs pour sécuriser leur position et un ciblage des aides sur les filières et territoires les plus fragiles, et pour assurer le renouvellement des générations

1.A Des aides au revenu consolidées et une convergence des paiements de base aux agriculteurs progressive

Compte tenu de la faiblesse persistante des revenus agricoles français relativement à la moyenne générale des revenus dans notre pays, et de la nécessité d'œuvrer à la sécurité alimentaire de l'Union européenne dans un contexte de renforcement des efforts à engager pour la transition écologique des modes de production, de volatilité accrue des marchés mondiaux et de la concurrence des produits importés ne respectant pas nécessairement les mêmes normes et standards sociaux, sanitaires et environnementaux que ceux imposés aux agriculteurs européens, **problématique soulevée très clairement par le débat public et retranscrite dans de nombreuses propositions auxquelles le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a déjà répondu pleinement lors de sa réponse d'avril 2021**, le gouvernement a fait le choix, dans le projet de PSN 2023-2027, de **consolider les aides au revenu des agriculteurs disponibles au travers de la PAC**. Cette consolidation a été jugée indispensable pour ne pas déstabiliser les exploitations agricoles, après deux réformes de la PAC successives ayant généré des transferts importants entre territoires et productions, afin d'offrir aux agriculteurs une visibilité accrue sur les aides au revenu auxquels ils pourront prétendre, sécurisant ainsi leur capacité à investir pour financer leur transition et améliorer la réponse qu'ils peuvent apporter aux demandes des consommateurs.

Ainsi, le PSN PAC **maintient le taux de transfert** entre les fonds disponibles du 1er pilier et ceux du 2ème pilier à 7,53%, soit près de 549 millions d'euros par an conformément au cadre financier pluriannuel 2021-2027. Ce choix a impliqué, afin de préserver les capacités d'intervention des dispositifs du 2ème pilier auxquels les acteurs et citoyens sont attachés, que **l'Etat renforce son effort budgétaire en contrepartie du FEADER, en particulier pour maintenir l'ICHN**, composante essentielle du revenu des éleveurs de montagne et autres zones défavorisées, et dont le règlement européen revoit à la baisse la part européenne du financement.

Ainsi, concernant le transfert entre piliers et le maintien de l'effort budgétaire sur l'aide au revenu et l'ICHN, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 253, 271, 331, 571, 575, 577, 583, 1057, 1058, 1082.

Au-delà de la préservation des fonds disponibles pour l'aide au revenu des agriculteurs, un des sujets au cœur de la volonté de consolidation des aides, avec le souci de ne pas déstabiliser les uns ou les autres de manière trop importante dans cette réforme, résidait dans **le choix des modalités de convergence des aides directes découplées au revenu des agriculteurs**. A ce sujet, **les propositions formulées dans le débat public ne faisaient pas consensus, même si la plupart demandaient à ce que le gouvernement poursuive le mouvement engagé avec la réforme de 2013**.

Après des concertations nourries, avec simulations des effets de redistribution induits à l'appui, et une fois le champ des possibles définitivement arrêté dans le règlement au niveau européen, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a souhaité inscrire dans le PSN PAC français, les modalités suivantes de convergence des paiements directs de base aux agriculteurs dans l'hexagone :

1 - **le système de droits à paiement est maintenu** afin de pouvoir procéder à une convergence progressive, ce qu'une transformation du système en aide unique à l'hectare en abandonnant les droits à paiement n'aurait pas permis.

2 - Le mouvement de convergence de la valeur des droits à paiement de base vers un montant unique sera **poursuivi afin de sortir progressivement des références de paiement historiques** qui n'ont plus toujours de réalité de terrain aujourd'hui.

3 - **La poursuite de la convergence se fera de manière progressive sur la période**, en deux étapes, 2023 et 2025, **afin qu'aucun droit à paiement n'ait une valeur inférieure à 85 % de la valeur moyenne hexagonale d'ici 2026.**

4 - Pour les agriculteurs dont les pertes d'aide engendrées par la poursuite de la convergence sont importantes en proportion, et qui contribuent donc le plus fortement à la redistribution opérée, **le PSN prévoit un plafonnement des pertes individuelles à 30 % maximum**, afin de ne pas déstabiliser de manière excessive ces exploitations qui bénéficient de paiements dont la valeur historique est encore élevée.

Ainsi, concernant la convergence des aides de base au revenu, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 263, 934 (sur la partie convergence).

1.B Une proposition pour la définition de l'agriculteur actif qui tient compte d'un sujet central du débat public

De nombreuses propositions citoyennes et émanant des parties prenantes ont exprimé le souhait de recentrer la prise en compte des actifs agricoles, et/ou de réserver les aides de la PAC aux véritables actifs agricoles, suggérant de nombreux critères pour en définir les contours. Il revient en effet aux Etats membres de préciser eux-mêmes ce qu'ils entendent par la notion d'agriculteur actif, inscrite dans le règlement européen. **Le premier projet de PSN tel que transmis à l'Autorité environnementale ne comporte pas de définition de ce que la France considère être, pour l'application de la PAC, un agriculteur actif**, en raison d'un besoin de finaliser un accord sur les propositions discutées lors de la concertation avec les parties prenantes entre l'Etat et les Régions, compte-tenu de la nécessité de bien mesurer les implications potentiellement importantes sur le droit à bénéficier des aides publiques de la PAC que cette définition emporte.

Pour autant, **plusieurs grands principes, conformes à la volonté d'une majorité de partenaires, sont d'ores et déjà arrêtés** pour définir ce que sera, pour la PAC 2023-2027, un agriculteur actif, et ouvrant notamment droit aux aides directes au revenu dont le bénéficiaire est conditionné au respect de cette qualité. Ainsi, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation envisage de retenir le principe de

restreindre le bénéfice des aides PAC aux agriculteurs n'ayant pas atteint l'âge limite légal de départ en retraite à taux plein dans les régimes de retraite (à négocier avec la Commission européenne), d'utiliser comme critère principal l'affiliation à l'assurance agricole accident du travail (ATEXA) pour justifier du statut d'agriculteur actif sur l'exploitation. Cette définition aurait pour objectifs de faciliter la lutte contre la rétention du foncier agricole liée à l'existence des aides de la PAC d'une part, et de s'assurer d'une activité agricole effective tout en laissant la porte ouverte aux diverses formes et statuts d'agriculture, y compris les pluriactifs. Par ailleurs, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation n'exclut pas a priori l'idée d'établir une liste négative d'activités pour compléter la définition si nécessaire et ainsi exclure explicitement certains opérateurs dont l'activité principale n'est manifestement pas agricole (comme les golfs, les hôtels, les aéroports...).

Ainsi, les propositions suivantes concernant la définition de l'agriculteur actif trouvent partiellement satisfaction dans le règlement européen et le projet de PSN : 78, 235, 237, 239, 240, 931.

1.C Des choix d'outils de ciblage des aides qui favorisent l'emploi et qui sont les plus adaptés à la structure moyenne des exploitations agricoles françaises

Compte tenu de la structure des exploitations agricoles françaises et de la **répartition globalement équilibrée des aides directes dans notre pays en comparaison des chiffres européens** (les 20 % plus gros bénéficiaires touchent 51 % des aides directes), **le projet de PSN ne fait pas intervenir le mécanisme de plafonnement et dégressivité des aides de base au revenu**, malgré des demandes en ce sens de la part de citoyens. En effet, les estimations françaises révèlent que **les seuils fixés dans le règlement européen pour le plafonnement ne sont pas adaptés à la structure des exploitations françaises**, générant de la complexité de gestion pour un bénéfice insuffisamment significatif ; **l'outil de l'aide redistributive au revenu, déjà mobilisé par la France de manière volontaire depuis 2015, lui est donc préféré**. D'après les simulations, sur la base des bénéficiaires des aides directes 2019, la mise en œuvre du plafonnement de l'aide de base au revenu pour le développement durable à 100.000 €, et d'une dégressivité à partir de 60.000 €, avec application de la transparence pour les Groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), comme c'est le cas en France sur toutes les aides directes, concernerait au total environ 0,13 % des bénéficiaires pour 0,1 % de l'enveloppe, soit 407 bénéficiaires pour un montant de 3,3 M€, dont 39 exploitations touchées par le plafonnement pour un montant de 2 M€. Cet effet est calculé **sans déduction des coûts de main d'œuvre**, qui viendrait encore diminuer l'effet escompté et qui le cas échéant, aurait été appliquée légitimement, comme le demandaient de nombreux acteurs.

En revanche, **de nombreux plafonds persistent et sont renforcés pour certaines aides plus ciblées**, en particulier dans les aides couplées animales (avec un abaissement notable du plafond des animaux éligibles en viande bovine par rapport à aujourd'hui) et l'ICHN.

Par ailleurs, **le paiement redistributif sur les premiers hectares des exploitations est quant à lui conforté et reconduit dans ses modalités** ; il s'agira donc de continuer à **primer davantage les 52 premiers hectares** de toutes les exploitations bénéficiaires des aides directes de base. En effet, ce dispositif a fait ses preuves depuis 2015 et il est démontré qu'il est **efficace pour favoriser le travail et l'emploi agricole**, dans la mesure où l'intensité du travail est plus forte sur les premiers hectares

des exploitations. S'il n'est pas possible réglementairement de faire basculer les paiements directs d'un système de paiement à l'hectare à un système de paiement à l'actif ou à l'emploi agricole comme certaines propositions le suggéraient (le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a déjà fourni une réponse extensive à ce sujet au mois d'avril 2021), ce dispositif permet malgré tout de considérer les actifs et l'emploi de manière indirecte. En outre, il convient de signaler que la France a soutenu lors des négociations européennes, aux côtés du Parlement européen, l'introduction d'une **conditionnalité sociale des aides de la PAC** qui n'existait pas jusqu'à présent, et qui permettra en particulier de contrôler, au titre de la mise en œuvre de la PAC, le respect des réglementations en matière de **conditions de travail**.

C'est notamment grâce à la mise en œuvre du paiement redistributif que la France peut revendiquer une distribution des aides PAC beaucoup mieux répartie entre bénéficiaires que dans de nombreux autres pays. Il convient de préciser que le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a décidé de **maintenir l'enveloppe dédiée à ce dispositif à 10% des paiements directs**, et que **le seuil maximum de dotation par ce paiement additionnel demeure fixé à 52 hectares**, alors que la taille moyenne des exploitations est désormais passée à 63 hectares, afin de ne pas envoyer par cette aide un signal perçu comme encouragement à l'agrandissement des structures agricoles dans notre pays.

Ainsi, concernant les modalités de ciblage des paiements directs sur les premiers hectares, le plafonnement et la dégressivité, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 262, 271, 1082.

Les propositions suivantes trouvent partiellement satisfaction dans le règlement européen et le projet de PSN : 74, 178, 272, 359, 361.

1.D Le maintien de moyens d'intervention maximisés au travers des aides couplées

La très grande majorité des contributions citoyennes portant sur les aides couplées demandaient à maintenir, à des degrés divers et sous conditionnement différent, des aides couplées à certaines productions, tandis qu'une seule proposition portait l'idée de découpler toutes les aides ; cette dernière n'a pas été suivie dans le projet de PSN qui reconduit pour la prochaine programmation de la PAC, le principe d'une maximisation des possibilités de couplage des aides à des productions ciblées laissées par le règlement européen. Ainsi, 15 % des aides directes aux agriculteurs seront consacrés aux aides couplées, le gouvernement étant convaincu, comme une majorité d'acteurs, de la nécessité de maintenir cette capacité de ciblage des paiements directs pour soutenir spécifiquement **des filières en difficulté**, notamment l'élevage, mais également **des productions dont le maintien importe particulièrement au bon fonctionnement de l'économie locale**, ainsi qu'en direction de productions plus émergentes comme **le chanvre ou les protéines végétales**.

Un changement structurel notable est toutefois à signaler, résultant des choix stratégiques opérés pour le PSN visant le renforcement de la résilience et de l'autonomie des exploitations, notamment l'élevage en termes d'autonomie protéique, et d'orientation plus marquée en réponse aux nouvelles demandes des consommateurs ; il s'agit de **l'augmentation significative des fonds dédiés aux aides couplées aux protéines végétales** (ces dernières passeront de 137 M€ par an en 2020, à 236 M€ en

2027) financée par la diminution de 13%, progressivement sur 2023-2027, des aides destinées aux productions animales. **Cette orientation est particulièrement structurante dans le PSN PAC, et elle est conforme à de nombreuses demandes ayant émergé du débat public « Impactons ! ».**

Ainsi, concernant le principe et le volume d'aides couplées, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 107, 109, 111, 112, 113, 114, 119, 121, 122, 125, 212, 214, 996.

Les propositions suivantes trouvent partiellement satisfaction dans le règlement européen et le projet de PSN : 108, 110, 115, 117, 118, 120, 123, 171, 210, 211, 213, 215, 266.

1.E La décision de maintenir le ciblage de l'ICHN sur l'élevage extensif

Au-delà de la décision du gouvernement de maintenir l'enveloppe de l'ICHN au même niveau qu'aujourd'hui, ce qui a impliqué un effort significatif de l'Etat pour combler l'écart de financement européen étant donné la volonté politique de maintenir le transfert de fonds entre les deux piliers de la PAC en l'état, le PSN PAC porte l'ambition de maintenir un ciblage de l'ICHN sur les productions les mieux adaptées aux territoires de montagne et subissant des handicaps naturels ou spécifiques. Cela consiste principalement à **maintenir l'exclusion de l'aide accordée à ce titre des productions végétales** hors des zones de montagne pour réserver les fonds disponibles aux exploitations d'élevage qui façonnent les paysages, contribuent à maintenir les prairies très présentes dans ces zones et la biodiversité associée. En outre, **les autres critères de ciblage de l'ICHN sont maintenus**, qu'il s'agisse de la localisation du siège de l'exploitation, des **plages de chargement animal en fonction de la disponibilité de surface fourragère** qui favorise les élevages extensifs au pâturage, des **plafonds** d'aide, le **critère de revenu** à ne pas dépasser pour cibler l'aide sur ceux qui en ont réellement besoin, etc. Seul un paramètre est modifié : le nombre d'animaux plancher pour accéder à l'aide est légèrement relevé, de 3 à 5 UGB, pour envoyer un signal en direction des élevages qui produisent effectivement à des fins agricoles.

Ainsi, concernant l'ICHN, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 336, 359, 571, 575, 576, 579, 580, 582, 583.

Les propositions suivantes trouvent partiellement satisfaction dans le règlement européen et le projet de PSN : 577, 581.

1.F Un ciblage renforcé des soutiens aux jeunes agriculteurs

Conformément à ce que le règlement européen exige des Etats membres, il est prévu que le PSN PAC 2023-2027 consacre une enveloppe de fonds européens (sur les deux piliers de la PAC) au moins équivalent à **3% des paiements directs**, soit un peu plus de 200 M€ pour la France, sur des aides directement ciblées en direction des **jeunes agriculteurs (moins de 40 ans s'installant pour la première fois en tant que chef d'exploitation avec un niveau de formation et compétences encore à préciser** – à noter : l'âge maximal de 40 ans est un prérequis du règlement européen que les Etats membres ne peuvent dépasser, la condition de formation peut quant à elle être ajustée par l'Etat membre, mais l'existence d'une formation ou compétence est obligatoire au titre du règlement européen).

Vu l'enjeu important pour l'avenir de l'agriculture, notre capacité de production et à réussir la transition, que représente le renouvellement des générations en agriculture, problématique largement soulevée par les contributions au débat public, le gouvernement et les régions ont décidé d'activer les deux leviers disponibles à destination des jeunes. Le premier consiste en **une aide directe au revenu additionnelle et réservée aux jeunes agriculteurs sur les premières années d'installation**. L'enveloppe de ce paiement est augmentée par rapport à la programmation actuelle, et la mise en œuvre rendue forfaitaire à l'exploitation plutôt que sur les premiers hectares de l'exploitation comme c'était le cas jusqu'à aujourd'hui ; ce paiement aux jeunes agriculteurs (PJA) représentera, à partir de 2023, **101 M€ par an**, soit 1,5% des paiements directs (contre 1% aujourd'hui). Le deuxième outil – **la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA)** – sera mobilisé par les régions dans le cadre du développement rural, selon des modalités qui restent à préciser, pour un montant total, en moyenne annuelle, de **101 M€ également de crédits européens**. Cette aide consiste en un soutien au financement du projet d'installation porté par le jeune agriculteur, y compris en installation progressive, afin de donner à ce dernier toutes les chances de conduire un projet viable à terme.

En outre, et parce que **l'enjeu du renouvellement en agriculture ne saurait se borner aujourd'hui à l'accompagnement des seuls jeunes agriculteurs**, mais appelle des soutiens plus divers, plus ouverts sur des projets d'installation portés également par des personnes ne remplissant pas les conditions pour être jeunes agriculteurs et pouvant entrer dans la définition des nouveaux agriculteurs mais qui participent du dynamisme de certaines filières, territoires, ou projets alimentaires par exemple, **la France a porté et obtenu dans la négociation européenne que des aides complémentaires à la DJA soient attribuables aux « nouveaux agriculteurs »** ne remplissant pas toutes les conditions pour être qualifié de jeunes agriculteurs. Plusieurs régions ont l'intention de mobiliser cette possibilité ouverte dans le règlement, pour accompagner les installations agricoles dans une plus grande diversité qu'aujourd'hui au travers de la PAC, soit sous forme de subvention, soit sous forme d'instrument financier (prêts garantis...), en complément des actions menées au niveau national avec le fonds européen d'investissement pour faciliter l'accès au financement des jeunes installés. Par ailleurs, dans les **modalités d'octroi de certaines aides du 2ème pilier** de la PAC, comme **les soutiens aux investissements, au conseil...** les régions pourront décider de priorités ou de critères favorisant les récents installés, mais cela n'entre pas dans le niveau de détail requis dans le Plan Stratégique National, et relève davantage des appels à projets régionaux qui seront lancés, à compter de 2023, lors de la mise en œuvre de la nouvelle programmation PAC. De la même manière, des priorités aux nouveaux et/ou jeunes installés peuvent être fixées dans les accès au financement au titre des **programmes sectoriels**, comme le programme vitivinicole, les programmes opérationnels fruits et

légumes, etc. **Une majoration d'aide aux nouveaux producteurs est également prévue au titre de l'aide couplée ovine**, dans cette filière où l'enjeu du renouvellement des producteurs est particulièrement important.

Enfin, il convient de rappeler ici qu'au travers de la **définition de l'agriculteur actif envisagée** (à confirmer), le PSN PAC vise l'instauration d'un âge limite pour pouvoir bénéficier des aides PAC, en référence à l'âge légal de départ en retraite. Il s'agit d'une réponse complémentaire à l'enjeu de renouvellement des générations, en écho à des demandes appuyées émanant des jeunes générations agricoles, et qui pourrait permettre, sous réserve de l'accord de la Commission européenne, d'agir indirectement sur les **problématiques de rétention du foncier agricole** qui demeurent l'un des principaux freins à l'installation en agriculture, ce que le débat public avait clairement identifié.

Ainsi, concernant l'enjeu du renouvellement des générations, de l'installation et des jeunes agriculteurs, et portant sur le champ strict du PSN, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 363, 434, 438, 441, 474, 476, 622, 626, 639, 642, 643, 645, 649, 656.

Les propositions suivantes trouvent partiellement satisfaction dans le règlement européen et le projet de PSN : 437, 440, 629, 632, 633, 636, 640, 644, 663, 676, 677, 678, 680, 684, 916.

2/ Une PAC à l'ambition environnementale renforcée pour accompagner tous les agriculteurs dans la transition écologique et massifier la réponse de la PAC au besoin de protection de l'environnement et du climat

2.A Une ambition environnementale renforcée par rapport à la programmation actuelle de la PAC

Le renforcement de l'ambition environnementale de la future PAC, souhaité par une large majorité de citoyens ayant participé au débat public, découle d'abord de l'issue des négociations européennes. La France a œuvré sans relâche afin de garantir ce renforcement, dans l'objectif qu'il doive être appliqué partout dans l'Union européenne. Les points ci-dessous sont à mettre en avant tout particulièrement dans ce cadre :

- > **La prise en compte des critères de l'actuel « paiement vert » portant sur 30% des paiements directs aux agriculteurs dans la nouvelle conditionnalité des aides** qui porte, elle, sur 100% des aides surfaciques de la PAC, selon des **règles harmonisées au niveau européen**, en tenant compte de la diversité des conditions agro-climatiques et des systèmes d'exploitations ;
- > **Au sein de la conditionnalité, les seuils seront relevés dans tous les Etats membres sur le maintien des surfaces d'intérêt écologique, dont les haies** : les agriculteurs pourront choisir entre s'assurer qu'au moins 4 % des terres arables sont dédiés à des éléments et surfaces agro-écologiques (de types haies, mares, bosquets, ou jachères...) ou s'assurer qu'au moins 7 % des terres arables sont dédiés à des éléments et surfaces agro-écologiques, à des cultures dérobées ou à des cultures de plantes fixant l'azote sans utilisation de produits phytosanitaires, dont au moins 3 % d'éléments et surfaces agro-écologiques.
- > **Un « écorégime » doit être mis en œuvre dans tous les Etats membres de manière obligatoire, à hauteur de 25 % des paiements directs** ou plus, sur le 1er pilier de la PAC, à partir de 2023 (avec une période d'apprentissage les deux premières années). Ce dispositif, volontaire pour les agriculteurs, conditionne donc 25% de l'enveloppe des paiements directs à la mise en œuvre de pratiques favorables à l'environnement allant au-delà de la conditionnalité déjà renforcée par rapport à l'actuelle programmation. **La France a défendu tout au long de la négociation la nécessité du caractère obligatoire de l'écorégime et a milité pour l'introduction d'un seuil minimum de dépenses environnementales sur le premier pilier** qui ne figurait pas dans la proposition initiale de la Commission, de façon à limiter les risques de distorsion de concurrence et à assurer un niveau équivalent de rémunération des pratiques favorables à l'environnement et au climat au sein des aides directes dans tous les Etats membres. Des souplesses en gestion ont également été obtenues en particulier en début de programmation afin d'éviter un risque de perte de crédits et ainsi inciter les Etats membres à prévoir des mesures suffisamment ambitieuses sur l'écorégime dès le départ.
- > **Le relèvement du minimum de dépenses environnementales requis sur le FEADER dans le cadre du 2ème pilier de la PAC, à 35%**, contre 30% sur l'actuelle programmation, en tenant compte de l'Indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) à hauteur de 50% pour l'atteinte de ce seuil (contre 100% dans la programmation actuelle), au titre des services

écosystémiques rendus par les systèmes d'élevage extensifs sur prairies qui sont particulièrement ciblés par ce soutien.

- > **Concernant les programmes sectoriels**, le nouveau cadre réglementaire introduit, pour la première fois, un minimum de dépenses environnementales au sein du **programme d'aide vitivinicole**, que chaque pays producteur devra respecter dans sa déclinaison nationale, à hauteur de 5% et une action dédiée dans le secteur des vins. En outre, **un seuil de dépenses environnementales d'au moins 15% a été acté s'agissant des programmes opérationnels dans le secteur des fruits et légumes**. La France a œuvré au cours des négociations pour que ces obligations subsistent dans le texte final d'une part, et afin que des seuils soient fixés en commun au niveau européen d'autre part.

Le projet de PSN PAC de la France s'inscrit dans ce cadre européen, et traduit des choix nationaux qui s'inscrivent dans le contexte du changement climatique et du besoin de transition agro-écologique de l'agriculture, conformément aux recommandations de la Commission européenne adressées à la France en décembre 2020¹ et aux engagements de la France en matière de climat et de biodiversité. C'est ainsi que les choix de déclinaison nationale cherchent à construire une politique cohérente poursuivant **trois grandes priorités** :

1 - **la recherche d'une diversification renforcée** à l'échelle des exploitations et des territoires et engageant une dynamique nouvelle en faveur de la protection et de la restauration de la **biodiversité** ;

2 - le **renforcement de l'autonomie des systèmes de production**, en particulier par le maintien des prairies permanentes et le développement de l'autonomie protéique ;

3 - **l'amélioration de la résilience des exploitations** en favorisant les systèmes économes en intrants, qu'il s'agisse des fertilisants ou des produits phytopharmaceutiques. Au service de ces priorités, l'architecture environnementale du PSN, au cœur de la stratégie d'intervention, mobilise des interventions répondant à différents niveaux d'ambition et de couverture des enjeux (**d'une certaine manière, certaines aides sont fixées « par palier » en fonction de leur ambition environnementale, comme suggéré par la proposition n°223**).

Un premier niveau de protection des ressources, de bonnes pratiques agricoles en matière environnementales et climatiques et de respect de la réglementation, qu'il s'agisse des directives et règlements européens ou du corpus législatif et réglementaire français, s'appliquant à tous les bénéficiaires des soutiens apportés par la PAC, est constitué par la conditionnalité. Cette conditionnalité est renforcée dans le PSN par rapport à la programmation PAC actuelle, car elle intègre de nouvelles exigences. Il s'agit tout d'abord de celles prévues par le règlement européen (protection des zones humides, nouvelles exigences concernant le contrôle de la pollution phosphatée, application de la Directive 2009/128/CE pour une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable) mais aussi de l'évolution de la réglementation nationale notamment avec la mise en œuvre du **7ème programme national d'action nitrates** dans le cadre de la directive Nitrates. Il s'agit enfin de **l'intégration dans la conditionnalité renforcée des critères de l'actuel paiement vert** prévus dans la programmation 2014-2022, pour certains amendés par le Règlement et donc plus ambitieux que ce que le paiement vert impliquait jusque-là : maintien d'un ratio de prairies

¹ *Recommandations de la Commission en ce qui concerne le plan stratégique relevant de la PAC de la France - SWD (2020) 379 final* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0379>

permanentes à l'échelle régionale, interdiction de conversion et de labour des prairies dans les zones Natura 2000 les plus sensibles, respect d'un **pourcentage minimum revu à la hausse d'éléments agro-écologiques favorables à la biodiversité** sur les terres arables, et diversification des cultures.

Ainsi, concernant la conditionnalité, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 164, 168, 177, 182, 186, 191, 196, 382, 602, 720, 825, 932, 1064.

Les propositions suivantes trouvent partiellement satisfaction dans le règlement européen et le projet de PSN : 160, 161, 179, 183, 187, 189, 190, 201, 202, 218, 224, 742, 950, 951.

Le deuxième niveau est constitué de l'écorégime qui va au-delà des exigences de la conditionnalité et correspond donc à un niveau d'ambition environnementale supérieur à l'actuel paiement vert. Ce dispositif représente **25% des paiements directs par an, soit 1684 M€**. Il a vocation à **accompagner le plus grand nombre possible d'agriculteurs dans leur transition**, en laissant à chacun des marges de progrès atteignables, à l'échelle nationale (hors outremer, non concerné). L'objectif est de **massifier les pratiques agro-écologiques sur tout le territoire**, dans un dispositif inclusif. Il s'agit de demander un effort à chacun, pour faire progresser de manière massive l'agriculture française ; à titre d'exemple, si la mise en œuvre de l'écorégime se traduisait par le fait que 5% des terres arables de chaque exploitation disposant de ce type de terres fassent l'objet d'une modification en implantant des cultures de diversification ou encore des légumineuses, ce sont ainsi près de 850.000 hectares de terres agricoles qui seraient porteurs d'un mieux-disant environnemental, générant des effets systémiques positifs sur près de 17 millions d'hectares de terres arables au total. Cette approche permettant le changement d'échelle de la mise en œuvre des pratiques agro-écologiques à l'échelle du territoire métropolitain trouve également écho à l'échelle individuelle. En effet, **l'approche forfaitaire** pour l'application de l'écorégime choisie par la France permet de renforcer **le caractère systémique** des changements de pratiques exigés, en obligeant les bénéficiaires à **couvrir l'ensemble de leurs hectares éligibles** par des engagements au titre de l'écorégime pour maximiser son bénéfice, chaque type de terres agricoles étant couvert par une pratique à suivre, et chaque certification reconnue au titre de l'écorégime devant s'appliquer à l'échelle de l'exploitation, il permet également d'avoir une approche incitative déconnectée des seuls surcoûts des pratiques, pour massifier les pratiques. Un effet environnemental systémique et dont les effets seront visibles à plus grande échelle est donc attendu de cette approche cohérente à l'échelle du territoire et des exploitations.

Ainsi, il est attendu que l'écorégime contribue à répondre à l'impératif de la transition agro-écologique des exploitations agricoles en se concentrant sur des **enjeux globaux**, principalement le climat, la biodiversité, les sols agricoles et la diminution de produits phytosanitaires, et en offrant un outil « de masse » pour préserver l'existant et accompagner le changement d'échelle de la transition. L'objectif est plus particulièrement de **freiner la spécialisation et l'intensification, en recréant une diversité des productions**, permettant la réduction des intrants et la préservation de la biodiversité, de **mettre fin à la baisse, voire de reconquérir, les surfaces en prairies permanentes** en valorisant le renforcement de leur capacité de stockage de carbone et enfin, d'encourager **la présence d'éléments et surfaces favorables à la biodiversité dans les exploitations**, en particulier les haies.

L'écorégime offre aux agriculteurs le choix de s'engager, **annuellement, par trois voies d'accès distinctes et non cumulables entre elles, et un complément (« bonus haies ») cumulable avec la voie d'accès des pratiques ou celle de la certification environnementale :**

- ➔ La voie des « pratiques » s'adresse aux agriculteurs qui s'engagent à respecter des pratiques agro-écologiques favorables à la réduction des produits phytopharmaceutiques, à la biodiversité et au stockage de carbone. Les exigences en termes de pratiques sont différentes selon les couverts - terres arables, prairies permanentes et cultures pérennes (vergers et vignes) - et doivent être appliquées à l'ensemble de la surface de l'exploitation. Le montant de rémunération est le même quel que soit le couvert, pour un niveau d'exigence donné :
- > **la voie « certification environnementale »** s'adresse aux agriculteurs engagés dans des systèmes d'exploitation certifiés en agriculture biologique ou dans les niveaux supérieurs de la certification environnementale (Haute Valeur Environnementale et niveau 2+) participant ainsi au recours renforcé à des pratiques et systèmes de production respectueux des modes de production agro-écologiques ;
- > **la voie « éléments favorables à la biodiversité »** s'adresse aux agriculteurs maintenant ou mettant en place sur leur exploitation des éléments ou surfaces agro-écologiques favorisant la biodiversité, comme les haies, jachères, arbres, murets traditionnels, mares, etc. ;
- > **le bonus « haies » permet de rémunérer la présence de haies et leur gestion durable ;** cette voie se cumule avec la voie des pratiques ou de la certification, permettant d'améliorer globalement l'effet sur la biodiversité (association haies et mosaïque de culture, ou haies et prairies, ou encore haies et conduite biologique des surfaces). La présence de haies est associée à l'exigence de leur gestion durable.

Les différentes voies d'accès de l'écorégime proposées aux agriculteurs doivent concourir à l'amélioration de la biodiversité cultivée et sauvage, à la réduction des intrants et à la séquestration de carbone dans les sols agricoles, mais aussi à la lutte contre la déforestation importée. **Le bien-être des animaux d'élevage** est pris en compte dans le schéma de l'écorégime, en particulier à travers la certification en agriculture biologique et la valorisation des prairies permanentes qui sont le support de modèles d'élevage plus extensifs et autonomes. Le bien-être animal ne constitue toutefois pas une voie d'accès à part entière, qui ne pouvait être déployée dans un dispositif conçu avec un paiement forfaitaire, sans distinction des types de production mis en œuvre par les bénéficiaires, dans le respect des critères de la boîte verte de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Chacune des voies d'accès proposées aux agriculteurs souhaitant en bénéficier requiert la mise en place de moyens au service de l'environnement qui sont supérieurs à ce qui est actuellement demandé dans le cadre des aides directes de la PAC, en particulier du paiement vert. Ainsi, le fonctionnement de la mesure de diversité des cultures par regroupement de grands blocs de cultures rend l'atteinte des objectifs plus difficile que le fonctionnement de la diversité des cultures de l'actuel paiement vert qui repose sur un choix parmi plus d'une centaine de cultures différentes. Les choix d'assolements des agriculteurs disposant de terres arables donnant droit à points doivent être faits à partir de **9 catégories de cultures, regroupées dans un barème à 5 grands blocs**, élaborés sur des bases agronomiques. Les légumineuses sont particulièrement incitées dans ce cadre, en cohérence avec la stratégie nationale pour le développement des protéines végétales, la stratégie

nationale bas carbone et la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée, ainsi que les cultures de diversification ou encore les prairies. Les bénéfices attendus en termes de biodiversité, de réduction des phytosanitaires, d'apports de minéraux au sol en lien avec la fertilisation, et de couverture des sols sont donc beaucoup plus importants. Par exemple, là où aujourd'hui, un blé tendre d'hiver, un orge d'hiver, et un triticale d'hiver représentent 3 cultures différentes, dans le futur écorégime, ces trois cultures, ensemble ou séparément, ne peuvent rapporter qu'un seul point sur les 4 ou 5 requis.

Concernant le non-labour des prairies permanentes à l'échelle de chaque exploitation, aucune mesure de cette nature n'avait jamais été mise en œuvre au travers du 1er pilier de la PAC auparavant, qui touche plusieurs centaines de milliers d'agriculteurs. Le maintien des prairies permanentes est assuré via la conditionnalité renforcée, appliqué à l'échelle régionale, permettant la souplesse nécessaire à la gestion des exploitations et aux changements de structures qui peuvent être nécessaires au regard des équilibres de production et de marché. L'écorégime vient en complément, assurer une **maximisation de la captation de carbone** dans ces terres agricoles en limitant très fortement le labour sur plus de 8 millions d'hectares de prairies, conformément aux objectifs poursuivis dans la Stratégie Nationale bas-carbone. Enfin, concernant des productions plus spécifiques et moins bénéficiaires du 1er pilier de la PAC historiquement, **l'exigence de couverture végétale de l'inter-rang dans les vergers et les vignobles, dans des proportions substantielles à totales** en fonction du niveau d'ambition choisi par le bénéficiaire, est également nouvelle à cette échelle.

Deux niveaux d'exigence sont prévus pour chacune des voies d'accès : un niveau de base et un niveau supérieur pour les exploitants qui s'engagent dans des pratiques plus ambitieuses. **L'exploitation doit engager l'ensemble de ses surfaces éligibles aux aides pour bénéficier de l'écorégime.** La rémunération est fondée sur le niveau d'exigence atteint, via une **approche forfaitaire** qui répond à une logique de paiements pour service environnemental. **Les mesures sont définies de façon simple pour être lisibles par les citoyens et les agriculteurs**, sur la base de bénéfices environnementaux reconnus scientifiquement et facilement contrôlables. Les exigences de gestion qui en découlent impliquent de ne pas adapter les différentes mesures aux conditions locales pour ce dispositif qui s'applique ainsi à l'échelle nationale (les conditions et enjeux locaux sont pris en compte via des mesures territorialisées du 2ème pilier, en particulier les mesures agro-environnementales et climatiques).

Concernant l'écorégime, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 281, 284, 293, 298, 299, 303, 383, 595, 599, 604, 792, 794, 795, 824, 830, 852, 860, 862, 944, 1080, 1081.

Les propositions suivantes trouvent partiellement satisfaction dans le règlement et le projet de PSN : 280, 282, 290, 296, 300, 301, 302, 305, 306/307, 309, 310, 311, 353, 597, 601, 603, 799, 800, 861, 863, 866, 867, 870.

En complément, les mesures environnementales du deuxième pilier, et en particulier les engagements en matière agro-environnementale et climatique (MAEC) et l'aide à la conversion à l'agriculture biologique, ont quant à elles vocation à accompagner des transitions d'exploitation

systemiques sur la durée, avec des cahiers des charges **adaptés finement aux enjeux** auxquels les mesures s'adressent comme l'eau, les sols, la réduction d'utilisation des produits phytopharmaceutiques, le bien-être animal, l'adaptation au changement climatique et son atténuation, la préservation et la restauration de la biodiversité, l'autonomie fourragère des élevages, la qualité de l'air, etc. La plupart des **MAEC sont à adapter localement. Le niveau d'ambition poursuivie par ces mesures est plus élevé** que celui demandé dans les pratiques des écorégimes, par cohérence mais également parce que l'ambition poursuivie par la France est celle de concentrer l'engagement en MAEC dans **les territoires identifiés « à enjeux » afin d'éviter une dispersion et une moindre efficacité de ces financements, qui sont par ailleurs en augmentation de 10 M€ par an en moyenne sur la période, soit un total de 260 M€ par an.** Cette approche apparaît en effet plus efficiente, en complément de l'écorégime qui a vocation à faire en sorte que tous les agriculteurs bénéficiaires des aides du 1er pilier améliorent leurs pratiques du point de vue environnemental. En outre, **les MAEC dites « localisées »** permettront de répondre à des enjeux spécifiques et très liés aux contextes locaux comme la préservation de certaines espèces (petits mammifères, rongeurs ou oiseaux) ou milieux remarquables (zones humides ou marais salants par exemple). Ces MAEC sont complémentaires des MAEC « systèmes » qui visent des enjeux plus globaux à l'échelle des territoires (qualité de l'eau, des sols...) au sein desquels l'enjeu a été identifié.

En outre, il a été décidé d'attribuer au moins **22 M€ par an à des mesures agro-environnementales et climatiques d'une nature nouvelle**, dont le calcul de la rémunération ne sera plus basé sur la surface de l'exploitation engagée, mais versée au bénéficiaire sous une forme forfaitaire, et en visant un accompagnement de la transition à l'échelle de l'exploitation en mesurant, à la fin de la durée d'engagement, les résultats obtenus montrant une progression pouvant porter sur différents critères d'amélioration des pratiques objets du contrat, comme le bilan carbone de l'exploitation par exemple. Ces mesures, de nature non surfacique, seront déployés par les Régions, sous réserve que la Commission européenne en accepte le cahier des charges proposé. **Cette décision permet de répondre au moins partiellement positivement à plusieurs propositions citoyennes dont les principales au sujet du financement de « contrats de transition » ou « MAEC forfaitaires sur la base d'un diagnostic » étaient les propositions 228 à 231, 611 et 619.**

Afin d'accompagner spécifiquement la transition vers des systèmes de production durables dans les zones dites « intermédiaires » dont le potentiel agronomique est plus faible que dans les zones du grand bassin parisien avoisinant, les zones intermédiaires bénéficieront de 30 M€ par an dédiés au déploiement de MAEC dont le cahier des charges a été spécialement conçu pour s'adapter à ces territoires, en grandes cultures et en polyculture-élevage. **Ce projet répond au moins en partie positivement aux demandes exprimées dans le sens d'un soutien spécifique aux zones intermédiaires, en particulier dans les propositions 10 et 206 (même si la forme du soutien accordé n'est pas celle demandée).**

Ainsi, concernant globalement les mesures agro-environnementales et climatiques, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 24, 31, 34, 204, 209, 225, 335, 383, 701, 703, 707, 710, 711, 712, 713, 716, 722, 726, 727, 729, 733, 734, 735, 736, 756, 758, 767, 768, 795, 824, 828, 853, 854, 891, 917, 919, 920, 923, 936, 938, 939, 940, 941, 944, 992, 1045, 1047, 1068.

Les propositions suivantes trouvent partiellement satisfaction dans le règlement européen et le projet de PSN : 6, 13, 56, 57, 61, 67, 105, 705, 706, 709, 714, 715, 718, 719, 721, 723, 724, 725, 738, 739, 740, 741, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 753, 754, 760, 761, 762, 766, 937, 1007.

Enfin, le plan Ambition bio 2022 a fixé comme objectif avant démarrage du PSN PAC la cible ambitieuse de 15% de la surface agricole utile (SAU) en agriculture biologique (AB) en 2022. **Fin 2019, 2,3 millions d'hectares étaient conduits en AB, représentant 8,5% de la SAU.** L'AB en France a connu une évolution de près de 10% par an entre 2012 et 2017. Fort de cette dynamique, encouragée par un marché porteur, le PSN PAC fixe comme objectif le doublement de la SAU conduite en agriculture biologique pour **atteindre au moins 18% d'ici 2027. Le budget dédié à l'agriculture biologique est renforcé (+36%),** concentré sur la conversion pour accompagner cette dynamique ; il s'agit d'une augmentation de crédits disponibles pour la conversion à ce mode d'agriculture jamais engagée auparavant. **Le montant annuel de 340 M€ qui est ainsi dégagé est sanctuarisé en direction de l'agriculture biologique,** au premier chef pour l'accompagnement des conversions.

En outre, **les agriculteurs qui sont en cours de conversion ou sont certifiés en agriculture biologique sur leur exploitation auront automatiquement accès au niveau supérieur de l'écorégime.**

Ainsi, concernant les soutiens à l'agriculture biologique, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 42, 44, 891.

Les propositions suivantes trouvent partiellement satisfaction dans le règlement européen et le projet de PSN : 35, 36, 37, 39, 41, 43, 45, 46, 170.

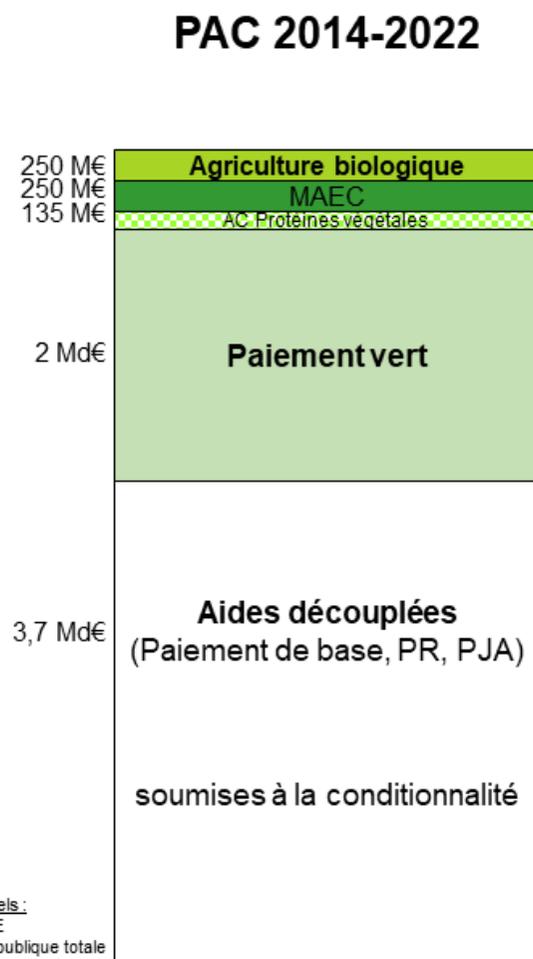
D'autres mesures du PSN visant certains territoires, certaines productions ou portant des objectifs plus ciblés viennent concourir à l'accompagnement des agriculteurs dans la réalisation de la transition agro-écologique au travers des conditions d'éligibilité fixées pour y accéder. A ce titre, elles peuvent être considérées comme faisant partie de l'architecture environnementale du PSN PAC porté par la France, car elles s'inscrivent en pleine cohérence avec les trois priorités établies. En particulier, **l'ICHN ciblée principalement sur l'élevage avec application de taux de chargement animal maximal par hectare de surface fourragère totale s'inscrit en cohérence avec la volonté de maintenir les prairies permanentes et de soutenir un élevage résilient, plus autonome et extensif, favorisant à la fois la biodiversité, la captation de carbone et le bien-être des animaux pâturant.** De la même manière, **le plafonnement par exploitation des bovins éligibles au soutien couplé** est fixé à un seuil plus bas en termes de taille de troupeau que l'actuelle aide à la vache allaitante et tient également compte de la surface fourragère de l'exploitation, en cohérence avec l'impératif

d'autonomie, de résilience, et de maintien des prairies. En parallèle, **la croissance progressive de l'enveloppe allouée aux aides couplées aux protéines végétales**, y compris les protéines fourragères, pures et en mélanges, s'inscrit pleinement dans le même objectif de résilience des systèmes d'élevage, de polyculture-élevage et de grandes cultures, de réduction de la déforestation importée et ses impacts dans le reste du monde, d'autonomie de notre agriculture et de réduction des émissions de GES, autant d'actions demandées par la majorité des citoyens.

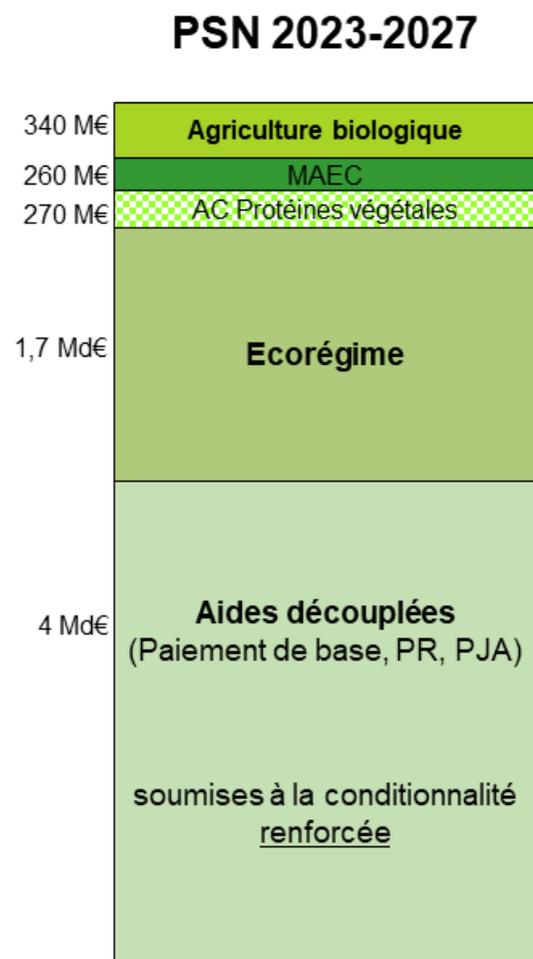
De la même manière, **les minimums de dépenses environnementales inscrits sur les mesures d'investissements** sectoriels, avec 5% pour le secteur vitivinicole et 15% pour les programmes opérationnels fruits et légumes, génèreront davantage d'attention des producteurs et entreprises de ces secteurs pour des actions favorables à la résilience face aux aléas climatiques (matériels de protection...), une meilleure gestion de la fertilisation, à la protection des ressources en favorisant les démarches d'économie circulaire valorisant les sous-produits (distillation des sous-produits viticoles), à la réduction des intrants comme les phytosanitaires (matériels de substitution, conseil...), à des économies d'eau ou d'énergie fossile (bâtiments, serres, etc.).

Cette architecture, alliant respect de conditions minimales, incitations et accompagnement à la transition des systèmes agricoles, et reconnaissance des efforts déjà réalisés par un grand nombre d'exploitations, mobilisent des leviers non seulement au titre de l'architecture environnementale à proprement parler, mais également d'autres leviers complémentaires, au service d'une stratégie d'intervention cohérente permettant au **PSN de faire sa part de l'effort à réaliser pour mener la transition agro-écologique de l'agriculture française à l'échelle de l'ensemble du territoire, au service d'une alimentation saine et de qualité demandée par les consommateurs.**

Schéma illustrant l'évolution de l'ambition environnementale de la PAC



Montants moyens annuels :
 FEAGA : contribution UE
 FEADER : contribution publique totale



Conversion bio : cible fixée à 18% minimum de la SAU française en AB en 2027, avec 36% d'augmentation de budget annuel

MAEC : relèvement de la ligne de base et renforcement des cahiers des charges avec des mesures plus ambitieuses.

Aides couplées :

- Protéines végétales : doublement du budget (de 135 M€ en 2022 à 270 M€ en 2027 dont une partie sous forme de PO).
- Aide à l'UGB bovine : ajout d'un critère de plafonnement lié au chargement (1,4 * surface fourragère de l'exploitation)

Ecorégime : 25% de l'enveloppe totale des aides du 1er pilier. Les écorégimes rémunèrent les agriculteurs pour des pratiques allant au-delà des exigences de la conditionnalité qui elle-même est renforcée. (relèvement de la ligne de base).

Conditionnalité renforcée, par rapport à la conditionnalité de la PAC actuelle :

- ajout d'une nouvelle BCAE Zones humides,
- reprise dans la conditionnalité des critères du paiement vert actuel avec 2 renforcements :
 - **7 % de SIE** sur les terres arables (dont 3 % non-productives), ou 4 % de SIE non-productives, au lieu de **5% de SIE aujourd'hui** ;
 - durcissement du seuil de déclenchement du passage au système d'autorisation pour le retournement des prairies permanentes (dès une baisse de 2% du ratio régional contre 2,5% aujourd'hui).

2.B Eléments complémentaires sur le contenu de l'écorégime

De nombreuses propositions (voir plus haut) portaient sur ce nouveau dispositif qui a fait l'objet de longues négociations au niveau européen, et d'échanges nourris au niveau national quant à son contenu. Les éléments ci-dessous apportent donc dans ce contexte de forte demande citoyenne et de la part des parties prenantes, un niveau de précision supérieur sur le contenu du futur écorégime, tel que proposé par le gouvernement, répondant ainsi à la recommandation n°3 formulée par la CNDP dans son rapport de janvier 2021.

Contenu détaillé de l'écorégime :

Légende : les principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> 1 Changement climatique (atténuation et adaptation) 2 Eau 3 Sols (protection et qualité) 4 Biodiversité, protection et qualité paysagère 5 Produits phytosanitaires
------------------------------------	---

Voie « pratiques de gestion agro-écologique des surfaces agricoles »

Maintien de prairies permanentes non labourées dans le temps (enjeux 1,3,2,4)	<p>Objet : rémunérer la séquestration de carbone dans les sols agricoles qui stockent le plus de carbone, à savoir les prairies permanentes maintenues dans le temps sans labour, également protectrices des sols contre l'érosion, abritant une biodiversité faunistique et floristique spécifique, et jouant un rôle régulateur des flux d'eau.</p> <p>Critères : maintien d'un ratio de prairies permanentes (à partir de 5 ans) non labourées à l'échelle de l'exploitation, à hauteur de 80% (équivalent 5 ans) pour l'accès à l'écorégime et de 90% (équivalent 10 ans) pour accéder à son niveau supérieur.</p>
Diversification des cultures (enjeux 4, 5, 3, 1)	<p>Objet : rémunérer la diversification des cultures, pratique reconnue comme favorisant la biodiversité, la réduction d'utilisation des phytosanitaires, et la qualité des sols en particulier. En outre, certaines cultures (légumineuses) ont un effet bénéfique pour le climat ou encore la qualité de l'air.</p> <p>Critères : Un système à points est instauré, permettant des combinaisons de cultures au choix de l'agriculteur au sein de grands blocs de cultures constitués à partir de 9 grandes catégories validées agronomiquement et incitant à diversifier ses assolements sur l'année, en privilégiant les légumineuses, les cultures de diversification et les prairies.</p> <p>L'agriculteur accède à l'écorégime s'il totalise un score de 4 points, et au niveau supérieur s'il atteint un score de 5 points ou plus.</p> <p>Dans le barème proposé, il est dûment tenu compte de la présence de prairies permanentes sur l'exploitation afin de ne pas pénaliser les systèmes de polyculture-élevage, et l'atteinte des scores requis pour les exploitations disposant de moins de 10 ha de terres arables est facilitée, en leur attribuant 2 points automatiques.</p>

Voie « éléments et surfaces non productifs favorables à la biodiversité »

Part d'éléments favorables à la biodiversité à l'échelle de l'exploitation

(enjeux 4, 3, 2, 5, 1)

Objet : rémunérer la présence d'éléments ou surfaces non productives favorables à la biodiversité et aux paysages sur la surface agricole des exploitations, quelle que soit la nature du couvert végétal, à condition qu'il s'agisse de surfaces éligibles au paiement direct de base. Il s'agit de protéger la biodiversité typique des systèmes agricoles, ainsi que les pollinisateurs, de préserver la qualité des sols et de l'eau, de lutter contre l'érosion, de protéger les paysages et d'augmenter la séquestration du carbone par la présence renforcée d'éléments boisés.

Fonctionnement : cet écorégime est conçu comme un écorégime en propre, non cumulable avec les autres voie d'accès (pratiques et certifications)

Critères : présence d'un ratio minimum de 7 % d'Infrastructures Agro-Ecologiques (IAE) ou surfaces non productives sur la surface agricole pour accéder à l'écorégime, et de minimum 10 % pour accéder à son niveau supérieur.

Les éléments et surfaces non-productives considérés comme favorables à la biodiversité sont les mêmes que ceux qui sont comptabilisés au titre de la conditionnalité des aides (BCAE 8) – à préciser.

Bonus « haies gérées durablement »

Part minimale de haies gérées durablement à l'échelle de l'exploitation

(enjeux 4, 3, 2, 1, 5)

Objet : rémunérer la présence de haies, éléments particulièrement favorables à la biodiversité, sur la surface agricole des exploitations. Il s'agit de promouvoir tout particulièrement ce type d'IAE au titre des multiples services écosystémiques qu'elles rendent lorsqu'elles sont placées et entretenues de façon à maximiser la durabilité et la résilience des exploitations. Elles sont en effet favorables à la biodiversité qu'elles abritent, à la gestion de l'eau et la lutte contre l'érosion des sols, et elles séquestrent du carbone et peuvent permettre de faire de l'ombre aux animaux pâturant sur les prairies.

Fonctionnement : il s'agit d'un bonus à l'écorégime qui est cumulable avec la voie des pratiques et de la certification, mais il n'est pas cumulable avec la voie d'accès par les éléments favorables à la biodiversité.

Critères :

1. être éligible à l'écorégime au niveau de base ou supérieur par les voies d'accès en dehors de celle dédiée aux éléments et surfaces favorables à la biodiversité
2. présence d'un ratio de 6 % minimum de haies sur la SAU (dont 6% sur la surface en terres arables lorsqu'applicable)
3. disposer d'une certification attestant de la gestion durable des haies de l'exploitation (« label haies »)

Rémunération prévue :

Compte-tenu de l'enveloppe disponible, fixée à **25% des paiements directs chaque année, à partir de 2023, soit 1684 millions d'euros par an**, et étant donné les estimations de surfaces potentiellement couvertes par les différentes voies d'accès offertes aux agriculteurs dans ce cadre, sont prévues les niveaux de rémunération suivants :

- > Niveau d'accès à l'écorégime : 54 € par hectare de surface agricole admissible aux aides directes
- > Niveau supérieur de l'écorégime : 76 € par hectare de surface agricole admissible aux aides directes
- > Bonus « haies » : 7 € par hectare de surface agricole admissible aux aides directes

Exemples :

Un agriculteur disposant de 75 hectares de grandes cultures conduites en agriculture biologique qui possède 4% de haies sur son exploitation devrait donc toucher 5700 €/an au titre de l'écorégime. **Si, en 2026, il renforce la présence de haies sur son exploitation** pour atteindre 6,5 %, et obtient le label gestion durable des haies en les plaçant et en les entretenant de manière à favoriser la biodiversité, il recevra alors, à partir de cette date, 6225 € au titre de l'écorégime, avec l'application du bonus haies dont il remplira désormais également les conditions.

Une éleveuse de vaches laitières en agriculture conventionnelle dispose de 40 vaches, de 10 hectares de prairies permanentes, et de 35 hectares de terres arables réparties entre 15 hectares de prairies temporaires et 20 hectares de maïs. Elle maintient ses prairies sans labour à hauteur de 90 % et remplit donc l'exigence pour atteindre le niveau supérieur de l'écorégime au titre de ses prairies permanentes. Par ailleurs, grâce à une forte présence de prairies temporaires et permanentes sur l'exploitation, elle remplit les conditions sur la diversité des cultures (elle totalise 5 points), et devrait donc toucher 3420 euros. Si elle possède l'équivalent de 6% de sa surface agricole et es 35 hectares de terres arables, dont 6% de ses terres arables de haies gérées durablement, elle pourra en outre toucher 315 euros supplémentaires au titre du bonus haies.

Un agriculteur spécialisé en grandes cultures dispose de 165 hectares de terres arables répartis comme suit : 91 ha de céréales d'hiver (blé et orge), 26 hectares d'oléagineux d'hiver (colza), 47 ha de plantes sarclées (betterave et/ou pomme de terre), et 1 ha d'autres cultures (betterave fourragère). Il totalise donc 3 points au titre de l'écorégime « diversification des cultures » avec 1 point au titre, respectivement, des céréales d'hiver, des oléagineux d'hiver et des plantes sarclées. S'il souhaite accéder à l'écorégime par la voie des pratiques, il pourrait consacrer au moins 5 ha de ses terres arables à des cultures de légumineuses, pour acquérir 2 points supplémentaires et se qualifier pour le niveau supérieur de l'écorégime, au titre duquel il pourra prétendre à environ 12 500€ par an. Alternativement, et à titre d'exemples, pour acquérir les 2 points manquants en l'état de son assolement, il peut aussi décider de consacrer davantage de surface (+16 ha) à des cultures de diversification comme le lin, le chanvre, ou des légumes divers...ou bien consacrer 8 ha de ses surfaces à des prairies temporaires.

2.C L'exigence d'une cohérence renforcée entre la politique agricole et les stratégies environnementales et climatiques

Les négociations européennes ont permis d'exiger de tous les Etats membres que leurs PSN PAC poursuivent une ambition renforcée en matière environnementale et climatique par rapport aux programmations précédentes de la PAC, et notamment qu'ils **contribuent à l'atteinte des cibles européennes fixées pour 2030** contenues dans les stratégies européennes pour la biodiversité et « de la ferme à la table » proposées en mai 2020 par la Commission européenne dans le cadre du Pacte vert **(cela répond en partie à la demande d' « alignement » du PSN avec le Green Deal – proposition n°568)**.

Partant de cette exigence européenne, et en parallèle du processus de concertation élargie des parties prenantes **(répondant positivement à la proposition citoyenne n°798)** et de l'écriture du projet de PSN PAC 2023-2027, **le gouvernement et le Parlement ont souhaité, sur la base des propositions formulées par la Convention Citoyenne pour le Climat, inscrire dans la loi française la compatibilité des objectifs poursuivis au travers du PSN PAC, déclinaison nationale de la politique agricole commune, avec les principaux plans et programmes nationaux structurants pour la lutte contre les dérèglements climatiques et la protection de la biodiversité.** C'est ainsi que l'article 274 de la loi dite « climat et résilience » (loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets) complète le code rural et de la pêche maritime pour y insérer **cette compatibilité des objectifs portés dans le PSN PAC avec la stratégie nationale bas carbone** dont la réalisation doit permettre à la France de contribuer pleinement à l'atteinte de la neutralité carbone d'ici 2050, et qui comprend un volet agricole poursuivant l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole de 18% d'ici 2030 par rapport à 2005. **La compatibilité des objectifs du PSN PAC est également requise avec la stratégie nationale pour la biodiversité, le plan national de prévention des risques pour la santé, liés à l'environnement, et la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée.**

Cela se traduit en particulier par l'effort sans précédent poursuivi dans le cadre du PSN PAC pour rémunérer et encourager les pratiques agricoles permettant d'améliorer le **bilan carbone** des exploitations, notamment par la préservation des **prairies permanentes** et l'encouragement à leur non-labour pour maximiser la séquestration de carbone dans les sols agricoles, pour réduire **l'utilisation des intrants comme les produits phytopharmaceutiques** avec l'accompagnement renforcé des conversions à l'agriculture biologique et les mesures agro-environnementales et climatiques pour la protection de l'eau, l'inclusion dans l'écorégime d'une mesure de **diversification des cultures renforcée**, favorisant en particulier les légumineuses, mais également les prairies et les cultures à potentiel de diversification visant ainsi la réduction de l'usage des intrants et favorisant les mosaïques de cultures particulièrement favorables à la biodiversité, le renforcement des normes et incitations au **maintien et à la création de surfaces et éléments agro-écologiques favorables à la biodiversité dans les exploitations, en particulier les haies** gérées durablement qui fournissent de nombreux services écosystémiques en matière de biodiversité, de climat, et de protection des ressources naturelles comme les sols ou l'eau. De surcroît, le projet de PSN PAC prévoit de réaliser **un effort inédit pour développer les cultures de légumineuses**, poursuivant l'objectif inscrit dans la stratégie nationale pour le développement des protéines végétales, conforme à la stratégie de lutte contre la déforestation importée et à la stratégie nationale bas carbone, avec un doublement des soutiens directs à ces cultures et filières, pour atteindre 2 millions d'hectares de légumineuses d'ici 2030, ouvrant la voie au développement d'un élevage plus autonome en matières riches en protéines non importées du reste du monde, d'une alimentation des Français plus riche en

légumineuses, et à une réduction potentielle de 7% d'utilisation de fertilisants azotés d'origine minérale dans les systèmes de grandes cultures.

En outre, dans le prolongement des efforts de transparence réalisés par le gouvernement dans l'élaboration du projet de PSN PAC, qu'il s'agisse de l'ouverture des débats à une multiplicité d'acteurs au-delà du monde agricole stricto sensu ou du débat public ouvert aux citoyens, ou du partage d'informations direct avec le public par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation via son site Internet dans le cadre de la concertation continue, **l'article 274 de la loi «climat et résilience» instaure une obligation de transmission au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental (CESE),** des documents de programmation, portant modifications ou mise en œuvre du PSN PAC afin qu'un contrôle du pouvoir législatif et de la société civile puisse être assuré quant à la réalisation des objectifs poursuivis dans la déclinaison française de la politique agricole commune 2023-2027. Il est également prévu que **le rapport de performance annuel qui comportera le suivi et évaluation des différents indicateurs de réalisation et de résultats du PSN PAC** soit rendu public, en plus de sa transmission au Parlement et au CESE, assurant ainsi la transparence de l'action publique en matière de politique agricole. Ces dispositions viennent compléter le règlement européen qui prévoit déjà des dispositions obligeant les Etats membres à faire œuvre de transparence dans le suivi et l'évaluation de leur action dans le cadre de la politique agricole commune, et notamment l'instauration, après que le PSN aura été adopté par la Commission européenne, d'un **comité de suivi des parties prenantes** que la France instaurera conformément à ses obligations.

Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Article 274

Le livre préliminaire du code rural et de la pêche maritime est complété par un article L. 4 ainsi rédigé :
« Art. L. 4. – Les objectifs figurant dans les documents de programmation stratégique nationale prévus par le droit de l'Union européenne et élaborés en vue de la mise en œuvre de la politique agricole commune **sont compatibles**, dans le respect des dispositions applicables à ce document, avec la **stratégie bas-carbone** prévue à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement, avec la **stratégie nationale pour la biodiversité** prévue à l'article L. 110-3 du même code, **avec le plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement** prévu à l'article L. 1311-6 du code de la santé publique, ainsi qu'avec la **stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée** mentionnée à l'article L. 110-6 du code de l'environnement. Le dispositif de suivi des actions prévues pour atteindre ces objectifs intègre des indicateurs de performance en matière de climat et de biodiversité et l'atteinte de ces objectifs fait l'objet d'évaluations régulières. « Le rapport de performance, y compris les indicateurs prévus dans le cadre du dispositif de suivi mentionné au premier alinéa du présent article, fait l'objet **d'une transmission annuelle au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental et est rendu public.** Le document de programmation, les modifications qui y sont éventuellement apportées, les plans d'action mis en œuvre pour atteindre les objectifs mentionnés au même premier alinéa ainsi que les évaluations prévues par le droit de l'Union européenne sont également **transmis au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental et rendus publics.** »

3/ L'objectif transversal de mieux répondre aux demandes des consommateurs, de renforcer la souveraineté de notre agriculture et l'autonomie des exploitations et filières agroalimentaires françaises

La question de la **souveraineté alimentaire**, et les moyens mis en œuvre pour améliorer la réponse que l'on peut y apporter à toutes les échelles pertinentes a d'ores et déjà été largement abordée dans la première réponse du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation élaborée en avril 2021, notamment pour ce qui concerne **les leviers à activer en dehors du champ d'action du PSN PAC**, qu'il s'agisse de la question des distorsions de concurrence et de la régulation des marchés en **réponse à la recommandation n°4 de la CNDP**, ou de la question du local abordée dans la **réponse à la recommandation n°5 de la CNDP**.

Toutefois, **des précisions peuvent dorénavant être apportées quant aux outils qui sont expressément prévus dans le PSN PAC**, à la fois en termes d'amélioration de la couverture des besoins alimentaires des populations et, au plan plus qualitatif, comment certaines décisions, notamment sous l'influence de ce qui est ressorti du débat public, permettent, du point de vue du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, **d'améliorer la réponse des agriculteurs et des filières aux nouvelles demandes des consommateurs**.

Partant du constat que la société a des exigences nouvelles concernant l'alimentation (local, santé, environnement, nutrition, etc.), il est nécessaire que ces dernières soient toujours mieux prises en compte par le secteur agricole et agroalimentaire, et par les politiques publiques qui accompagnent ce secteur, dont la PAC. **Cela vise généralement à améliorer l'accès de tous, partout sur le territoire, à une alimentation en quantité suffisante, saine, de qualité et produite dans des conditions durables et passe par le fait de renforcer la coordination et la cohérence des politiques publiques** portant sur les enjeux alimentaires, tant au niveau européen que national, régional et local, y compris en lien avec les politiques commerciales, d'import-export qui doivent tenir compte des enjeux d'une agriculture et d'une alimentation durables. Cela sera permis notamment en améliorant l'intégration de l'agriculture et des enjeux alimentaires dans les politiques d'aménagement du territoire et de développement local, et en améliorant la prise en compte des impacts sur les enjeux sociétaux dans la définition des aides de la PAC.

3.A Des aides sectorielles revues à l'aune de certains besoins alimentaires

Les aides sectorielles qui seront déployées dans le PSN permettent de trouver une cohérence accrue par rapport à ce que l'on connaît aujourd'hui, entre les demandes et besoins alimentaires et nutritionnels, et les aides de la PAC. En effet, alors que les Français ne consomment pas suffisamment de **fruits et légumes, les moyens du secteur pour s'organiser et investir collectivement au travers des programmes opérationnels demeurent présents, avec 15% des dépenses répondant à des enjeux environnementaux auxquels les consommateurs sont sensibles**.

De plus, une **nouvelle aide couplée au petit maraîchage** est créée en complément ; cette dernière était demandée par un certain nombre de parties prenantes, notamment issues de la société civile non agricole, et par certains contributeurs au débat public. Elle répond en particulier aux attentes des Français clairement exprimées en faveur d'une production diversifiée et localisée, au développement des circuits courts et de proximité, notamment dans le cadre du développement de politiques

alimentaires territorialisées telles que les **Projets Alimentaires Territoriaux (PAT)** qui seront accompagnés (en particulier via Leader et selon les stratégies des Groupes d'Action Locale (GAL) sélectionnés), ou pour fournir la restauration collective, dont les établissements scolaires à proximité des aires urbaines. La présence des maraîchers, sur des surfaces réduites mais précieuses pour la fourniture de denrées au plus proche de la demande, dans des zones où le foncier est souvent tendu sous la pression de l'artificialisation des sols, est ainsi reconnue en tant que telle via ce soutien couplé qui redistribue **10 M€ d'aides couplées redéployés vers ces petites structures.**

Ainsi, concernant les fruits et légumes, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 109, et que les propositions 35, 110 et 171 trouvent partiellement satisfaction dans le règlement européen et le projet de PSN.

De la même manière, l'accent mis sur le développement des légumineuses, déjà développé dans la partie environnementale de la réponse du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, est de premier ordre, compte tenu de la faible ration de légumineuses dans l'alimentation des Français et du **rééquilibrage souhaitable dans le régime alimentaire moyen entre les apports protéiques d'origine animale, et ceux d'origine végétale**, d'après les recommandations nutritionnelles. C'est ainsi que l'effort budgétaire en faveur du développement des surfaces de légumineuses sera progressivement renforcé, atteignant 3,5% des paiements directs en 2027 (contre 2% aujourd'hui). Cela consiste à encourager d'une part, les légumineuses produites à destination de l'élevage déjà aidées dans la programmation actuelle de la PAC (protéagineux et fourrages) afin d'inciter à **l'autonomie du secteur et de réduire les quantités de protéines importées, en particulier le soja**, mais également à **créer des soutiens dédiés aux légumes secs à destination de l'alimentation humaine (lentilles, haricots secs, pois chiches, fèves)** pour amplifier la croissance des surfaces observée dernièrement. L'écorégime portera également cet objectif en favorisant ces cultures via la diversification des assolements dans le cadre notamment de l'écorégime. Les fonds supplémentaires pour servir cet objectif seront progressivement prélevés sur les enveloppes dédiées aux soutiens couplés aux productions animales, en cohérence avec le Programme National Nutrition-Santé (PNNS). En outre, **un programme opérationnel dans le secteur des protéines végétales permettra, à partir de 2024, de soutenir la structuration de ces filières encore émergentes.**

Ainsi, concernant les protéines végétales, et en particulier les légumineuses, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 35, 109, 111, 113, 122, 124, 125, 212, 214, 335, 576, 690, 691, 995, 996, 1006.

Les propositions suivantes trouvent partiellement satisfaction dans le règlement européen et le projet de PSN : 67, 94, 110, 210, 211, 213, 215.

En outre, **l'aide aux veaux de qualité est maintenue, compte-tenu de la spécificité du secteur et parce qu'elle répond à une demande de production qualitative** conforme aux attentes des consommateurs. Enfin, les secteurs caprins et ovins demeurent également aidés spécifiquement par des soutiens couplés, notamment au regard du **déficit de couverture des besoins alimentaires** des populations par ces productions.

3.B Un traitement de l'élevage pour une meilleure prise en compte de la santé et du bien-être des animaux, vers un élevage plus extensif qui fournit aussi des services environnementaux

Concernant la **santé et le bien-être des animaux d'élevage**, les réponses apportées dans le projet de PSN PAC renforcent la prise en compte de ces problématiques par rapport à la PAC actuelle telle qu'elle est déclinée en France, **souhait exprimé par plusieurs contributions au débat public**, pour **mieux accompagner les éleveurs dans la transition**, et afin de mieux répondre à cette préoccupation croissante au sein de la population. Au-delà du **respect des normes minimales fixées au niveau européen et faisant l'objet de la conditionnalité** (dont la France avait porté un renforcement, qui n'a pas été obtenu dans la négociation européenne), **les normes en la matière sont renforcées au niveau national et prises en compte en conséquence dans les soutiens PAC**. Cela concerne en particulier l'arrêt programmé pour 2022 du broyage des poussins en production avicole.

En complément, **l'action du PSN est axée sur le renforcement de l'autonomie fourragère en filière ruminants, en particulier chez les bovins, et l'amélioration de l'accès à l'extérieur en productions monogastriques**, à même d'améliorer à la fois la santé et le bien-être animal, dans le respect des règles de biosécurité des élevages notamment en période à risque (grippe aviaire...), en incitant à la des élevages plus résilients. En effet, **l'écorégime** incite au maintien des prairies et à leur inclusion ans l'assolement des systèmes de polyculture-élevage, et rémunère l'agriculture biologique, dont le cahier des charges est reconnu en la matière (accès au pâturage et à l'extérieur, alimentation fourragère, restriction des antibiotiques...). Le soutien accru à la conversion à **l'agriculture biologique** peut d'ailleurs également participer à la **réduction déjà largement engagée de l'usage des antibiotiques en élevage** sous l'action menée dans la loi et dans le cadre du plan national Ecoantibio. Enfin, l'effort de développement de la **production de matières riches en protéines**, à commencer par les légumineuses fourragères et le soja (voir réponse dédiée sur l'élevage), via les aides couplées renforcées en particulier, est à souligner dans ce contexte.

En outre, l'introduction de **modalités de plafonnement des aides couplées bovines tenant compte d'un chargement animal optimum** d'1,4 fois la surface fourragère, et le maintien des modalités de ciblage de l'ICHN sur les systèmes les plus adaptés, notamment en conditionnant l'accès à l'aide au respect d'un taux de chargement par hectare de surface fourragère, favoriseront les systèmes extensifs et l'élevage à l'herbe. Par ailleurs, le fait que l'aide couplée aux bovins ne rémunère plus désormais uniquement les vaches, comme c'est le cas aujourd'hui, mais également **des animaux plus jeunes, peut permettre d'inciter à davantage d'engraissement** sur le territoire, réduisant ainsi d'autant le transport d'animaux vivants, jeunes, parfois sur longue distance, et permettant d'améliorer la valorisation des veaux, notamment laitiers. De plus, cette valorisation accrue des animaux dans les territoires permet **une meilleure adéquation à la demande intérieure**, caractérisée par une forte consommation de produits laitiers et un besoin de consolider des filières viande territorialisées, notamment à destination de la restauration collective, en cohérence avec les dispositions de la loi de 2018 issue des Etats généraux de l'alimentation et de la loi de 2021 dite « climat et résilience ». **Cette demande de structuration de filières territorialisées a été fortement exprimée lors du débat public.**

Enfin, pour accompagner la transition vers des systèmes d'élevage mieux disant en matière de bien-être des animaux, les **investissements mobilisés par les régions** veilleront à cette dimension dans le cadre de la mobilisation du Feader, en particulier avec les soutiens à la modernisation des bâtiments d'élevage,

et des **MAEC** spécifiquement ciblées sur l'autonomie alimentaire des élevages, le **pâturage pour les ruminants** et l'**aménagement des parcours extérieurs pour les granivores**, sont proposées aux éleveurs, et ce pour la première fois dans la PAC. Il est à noter enfin un élargissement au-delà des terres arables, en particulier dans l'écorégime, de la reconnaissance et des incitations à la **création d'infrastructures paysagères sur prairies** qui peuvent également permettre d'améliorer les conditions de pâturage (ombre nécessaire aux animaux, ressource fourragère).

Ainsi, le PSN PAC tel que proposé par le gouvernement envoie de nombreux signaux en direction du développement de **pratiques d'élevage répondant pleinement aux nouvelles attentes des citoyens**, dans le contexte du changement climatique, d'une volonté de protection renforcée des ressources naturelles, et de demandes de l'ordre de l'éthique qui sont croissantes au sein de la population européenne. **Il ressortait des propositions citoyennes issues du débat public un certain attachement des Français au besoin de maintenir des soutiens dédiés aux élevages, au regard de la faiblesse des revenus des éleveurs et des difficultés rencontrées par ces filières, en même temps qu'une exigence renforcée quant aux conditions de ce soutien** ; le projet de PSN apporte une réponse équilibrée à cette demande majoritaire.

Ainsi, concernant les soutiens à l'élevage, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 24, 96, 108, 109, 111, 113, 119, 122, 209, 260, 335, 336, 337, 338, 339, 347, 369, 580, 582, 693, 694, 696, 698, 729, 765, 824, 825, 827, 828, 830, 919, 1004.

Les propositions suivantes trouvent partiellement satisfaction dans le règlement européen et le projet de PSN : 11, 110, 115, 118, 120, 123, 210, 219, 296, 310, 312, 340, 341, 342, 353, 697, 706, 739, 740, 831, 866, 1007.

3.C Un accompagnement renforcé à la montée en gamme des filières et des produits agricoles et alimentaires pour mieux répondre aux attentes des consommateurs

Le PSN, au sein d'un ensemble d'actions publiques menées à toutes les échelles, œuvre à veiller davantage, en lien avec la **Stratégie de la ferme à la table à horizon 2030**, à répondre plus directement à certaines problématiques alimentaires clefs. L'action du PSN se traduit par un effort transversal et prioritaire en faveur de la **diversification des productions et des cultures, de la résilience et la recherche d'autonomie des exploitations et des chaînes de fourniture alimentaire dans les territoires. En particulier, la conditionnalité renforcée**, les différents écorégimes et les **MAEC et investissements** déployés en lien avec la transition, et la priorité claire donnée au **maintien des prairies**, seront autant de leviers pour répondre à cet enjeu global de mieux tenir compte des attentes de la société via un accompagnement plus adapté des agriculteurs.

Cet enjeu recoupe d'abord le besoin d'un **accompagnement des changements de pratiques agricoles et des systèmes de production pour répondre aux problématiques environnementales** qui se multiplient. Comme déjà décrit dans la réponse ci-dessus consacrée à l'ambition environnementale, il s'agit ici de soutenir la diversification des productions, des territoires, et la structuration des filières, d'accompagner la transition agro-écologique des agriculteurs, de soutenir la recherche et l'innovation,

ainsi que le transfert de connaissances, avec comme boussole la recherche de résilience, d'autonomie, de bonne insertion des activités économiques dans leur écosystème territorial – ressources naturelles et biodiversité – et de contribution renforcée à la lutte contre le changement climatique. On peut toutefois mettre **l'accent sur certains aspects en lien avec des demandes sociétales** qui ressortent particulièrement des débats récents.

Tout d'abord, pour **répondre à la demande croissante des consommateurs en produits issus de l'agriculture biologique, le PSN porte un effort substantiel en matière d'accroissement des surfaces en bio, avec un objectif de 18% de la SAU en bio** fixé à 2027, rendu possible par un renforcement du soutien à l'agriculture biologique de 36%, concentrée sur l'aide à la conversion. L'agriculture biologique est en effet pour les Français, le marqueur, d'une agriculture qui se passe des intrants chimiques les plus à risque. A ce titre, le PSN reconnaît les services environnementaux qu'elle rend dans le cadre de l'écorégime et renforce les soutiens à même d'encourager son développement. En complément, **certaines mesures de l'écorégime et un nombre important de MAEC proposées aux agriculteurs participent plus largement à l'objectif de réduction des intrants** (fertilisants et produits phytopharmaceutiques de synthèse, protection de la ressource en eau...).

Ainsi, concernant les soutiens à l'agriculture biologique et la réduction des intrants, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 42, 44, 196, 225, 382, 383, 668, 767, 768, 891.

Les propositions suivantes trouvent partiellement satisfaction dans le règlement européen et le projet de PSN : 13, 22, 35, 36, 37, 39, 41, 43, 45, 46, 170, 183, 197, 302, 309, 667, 746, 814, 815.

En outre, les Français, notamment les jeunes générations, sont de plus en plus préoccupés par **l'empreinte carbone et les impacts en termes de biodiversité de leurs modes de vie**, y compris leur alimentation. La recherche d'une **plus grande autonomie protéique des élevages** développée ci-dessus est en cela très emblématique, pour la qualité de l'alimentation animale, la non-utilisation d'OGM rejetés massivement par les Français, la résilience et la durabilité des systèmes d'élevage et de polyculture-élevage, et les attentes citoyennes en termes de consommation responsable qui vont s'intensifier dans les prochaines années. A ce titre, la France a fortement défendu, et obtenu, dans la négociation européenne, la possibilité de **soutenir les mélanges légumineuses et graminées** (herbe), très intéressants pour les éleveurs recherchant une autonomie alimentaire de leur troupeau, au même titre que les mélanges légumineuses et céréales (méteils) qui seront également soutenus par les aides couplées aux protéines, dans l'objectif de diminuer les importations de soja du reste du monde. Au-delà de l'élevage, l'inclusion de légumineuses dans les rotations, encouragée par l'écorégime, les aides couplées renforcées et plusieurs MAEC, permet de **réduire l'utilisation des engrais azotés** (ces plantes n'ont pas besoin de fertilisants et permettent de diminuer l'apport d'azote sur les cultures suivantes dans la rotation), responsable **d'émissions de gaz à effet de serre** qui seront amenées à diminuer avec l'accroissement des surfaces (on estime que le doublement des surfaces en légumineuses, objectif visé dans la stratégie nationale pour le développement des protéines à 2030, permettrait une réduction de 7% des apports d'engrais azotés de synthèse (-150.000 tonnes d'azote par an), ce qui équivaldrait à 1,64 Mt eq CO2 économisés à partir de 2030.

Concernant la biodiversité, une **attention particulière des citoyens ressort au sujet de la protection des pollinisateurs**, et notamment les abeilles domestiques, en raison de leur déclin, et de nombreux Français sont attachés à la pérennité de l'apiculture et de la production de miel sur tout le territoire, s'agissant d'une filière particulièrement déficitaire. A cette fin, le PSN PAC mobilise de nouveaux moyens, avec une **augmentation significative des financements dédiés au programme d'aide apicole** (qui permet le financement de la recherche, d'investissements, de mesures sanitaires, de lutte contre les maladies et agresseurs de la ruche (varroa ou frelon asiatique par exemple), mais également les **écorégimes et de nombreuses MAEC** qui incitent à la diversification des cultures ou encore au maintien et à la création d'infrastructures écologiques, dont les haies, qui sont favorables aux pollinisateurs, ainsi que toutes celles qui conduiront à réduire la consommation de produits phytopharmaceutiques. En particulier, **une MAEC** (« création de couvert d'intérêt ») proposée aux agriculteurs est dédiée à **favoriser la présence de pollinisateurs** et à sécuriser leurs ressources alimentaires, en exigeant l'implantation de couverts particulièrement favorables à la faune et la flore, et une seconde (« MAEC API ») porte sur **l'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles**. Enfin, le développement visé de **l'agriculture biologique**, par l'arrêt de l'utilisation des phytosanitaires de synthèse, favorisera la protection des abeilles et autres pollinisateurs. **Ainsi, spécifiquement sur cet enjeu des pollinisateurs, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation est en mesure de répondre favorablement aux propositions suivantes : 132, 722, 734, 735, 820 (partiellement). En revanche, il n'est pas possible en l'état actuel du projet, de répondre favorablement à la proposition n°9.**

Enfin, les citoyens manifestent de plus en plus leur attachement à des produits de qualité et issus de filières locales de production, valorisant les ressources et emplois des territoires. **Le PSN accompagnera cette montée en gamme, à l'amont et l'aval des filières**, à destination de tous les marchés pertinents, qu'il s'agisse du marché intérieur, ou des marchés européens et vers le grand export, pour une meilleure adéquation aux demandes variées mais toujours à la recherche d'une qualité supérieure à des prix restants compétitifs et rémunérateurs. Par exemple, **le programme national d'aide vitivinicole**, via la mesure de promotion des vins sous appellation d'origine ou indication géographique protégées ou avec mention de cépage permettra d'améliorer la compétitivité de ces vins dans les pays tiers concernés ou de communiquer sur les signes de qualité ou la consommation responsable. **Les investissements dans les exploitations et groupements d'agriculteurs, axés sur la recherche de valeur ajoutée par la qualité et la différenciation** par les modes de production durables (réduction d'intrants, efficacité énergétique et production d'énergies renouvelables, autonomie des systèmes d'élevage, amélioration du bien-être animal et de la biosécurité, etc.) permettront également de créer des leviers de compétitivité dans les filières, de même que les **investissements qui seront réalisés au sein des programmes sectoriels fruits et légumes** en direction du maillon production.

Afin d'agir sur **l'organisation des filières, en complément des actions menées au niveau national** qu'il s'agisse de la loi issue des Etats généraux de l'alimentation de 2018, de l'initiative du Parlement actuellement en débat au Parlement renforçant certains outils de contractualisation et de prise en compte du coût des matières premières agricoles, ou encore des outils déployés en soutien aux filières dans le cadre du Plan de Relance, le **PSN mobilisera les outils collectifs des programmes opérationnels** en particulier dans les secteurs des **fruits et légumes et des protéines végétales**. Ils vient une meilleure intégration des réflexions amont-aval au sein de ces filières pour mieux anticiper et organiser la réponse apportée à la demande, et renforcer l'adéquation des stratégies portées par les opérateurs des filières aux marchés et attentes des consommateurs. Les régions sont également attachées à veiller à ce que **les soutiens aux activités économiques des entreprises** soient toujours plus cohérents avec le

développement local et la valorisation locale des ressources, notamment l'amont agricole et l'emploi dans les territoires, afin de capitaliser sur l'ancrage territorial des TPE-PME dans des stratégies de différenciation. Cela concerne à la fois les filières alimentaires et les filières de la bioéconomie, en particulier celles utilisant les coproduits de l'agriculture.

De plus, des **projets de coopération visant la promotion, la commercialisation, l'adaptation et le développement de systèmes de qualité reconnus**, incluant les démarches qualité spécifiques en outremer seront soutenus par le FEADER dans certaines régions pour appuyer la montée en gamme des productions labellisées et mettre en place de nouveaux signes de qualité adaptés aux marchés. D'autres mesures de coopération, et notamment Leader, seront déployées pour permettre de fédérer les acteurs autour de **projets partenariaux en lien avec l'alimentation dans les territoires**, à l'échelle des bassins de vie, par exemple les **projets alimentaires territoriaux (PAT)**, plébiscités par les acteurs du monde agricole, les consommateurs, les acteurs des filières et ceux de la restauration collective notamment, et ce afin de ne pas perdre la forte dynamique enclenchée avec le Plan de Relance. Les PAT facilitent en effet la mise en relation de l'offre et de la demande locales de produits alimentaires, notamment en lien avec les débouchés en restauration collective. **Ils répondent à une attente sociétale forte en lien avec les préoccupations grandissantes de résilience territoriale, de développement de filières territorialisées et d'ancrage local des productions et consommations**, notamment en lien avec le changement climatique. Pour autant, contrairement à ce que certaines propositions suggéraient, les PAT ne peuvent être rendus obligatoires ; pour être efficaces, ils doivent rester volontaires et émaner d'une volonté partagée des acteurs de terrain.

Enfin, le soutien renforcé à la mesure de **conversion à l'agriculture biologique** déjà cité ci-dessus, complémentaire des soutiens développés au niveau national via le crédit d'impôt bio et le fonds avenir bio à destination des entreprises et de la structuration de filières, participera à améliorer la couverture des besoins en produits alimentaires biologiques pour répondre à une demande en augmentation sur ce segment. Les interventions mises en avant ici s'articulent bien évidemment avec celles mobilisées dans le cadre de l'architecture environnementale, notamment les actions soutenues dans le cadre de l'écorégime et des mesures agroenvironnementales et climatiques.

Ainsi, concernant la montée en gamme des filières et l'organisation de filières territorialisées, dont les PAT, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que les propositions suivantes sont satisfaites par le projet de PSN : 84, 85, 95, 158, 227, 763, 778, 803, 808, 875, 984, 995, 996, 998, 999, 1001, 1004, 1005, 1006, 1014, 1024, 1033, 1037, 1038, 1039, 1040, 1043, 1044, 1066, 1067, 1072.

Les propositions suivantes trouvent partiellement satisfaction dans le règlement européen et le projet de PSN : 687, 764, 785, 810, 983, 1000, 1003, 1008, 1009, 1010, 1011, 1016, 1019, 1026, 1029, 1034, 1036, 1041, 1042.