

Priorisation des besoins du PSN



A. Cadrage

Le diagnostic du PSN a été élaboré de février 2019 à décembre 2020, sous la coordination du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, en association étroite avec le ministère de la Transition écologique, les Régions et les parties prenantes qui l'avait approuvé pour le volet métropolitain le 5 février 2020. Ce diagnostic tient compte des attentes des territoires et de la société. Il identifie au niveau national 48 besoins auxquels la future PAC doit répondre au sein des 9 objectifs spécifiques et de l'objectif transversal « Modernisation ». Il est complété par des diagnostics régionaux ayant permis de dégager des besoins spécifiques complémentaires à ceux identifiés à l'échelle nationale.

La participation du public a été organisée pendant la phase amont d'élaboration du PSN au travers d'un débat public intitulé « ImpACtons ! », conformément à la décision n°2019/147 du 2 octobre 2019 de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Au cours de ce débat, la hiérarchisation des objectifs spécifiques a donné lieu à une consultation via un questionnaire en ligne ouvert au grand public entre le 23 février et le 03 avril 2020. 7049 contributions ont permis de dégager une hiérarchisation des objectifs spécifiques, publiée par la CNDP le 07 janvier 2021. La réponse du MAA au rapport final de la CNDP, publiée le 07 avril 2021, pose les premiers éléments permettant d'étayer la priorisation décrite ci-dessous.

B. Méthode proposée

La méthode de priorisation des besoins tient compte des contributions citoyennes, du diagnostic co-construit, du retour de l'évaluateur ex-ante et des recommandations faites par la Commission européenne à la France en décembre 2020. Le système de priorisation se base sur 3 critères :

Critères	Valeurs		
	PSN indispensable	PSN pas indispensable	-
Impact du PSN dans la réponse au besoin	PSN indispensable	PSN pas indispensable	-
Degré de priorisation des citoyens (CNDP)	Très prioritaire	Prioritaire	Pas prioritaire
Couverture du besoin par d'autres politiques publiques (simultanément ou exclusivement)	Oui	Non	-

En application de ces critères, trois catégories de priorité sont proposées ci-dessous :

Priorité 1 : l'action du PSN est indispensable dans la réalisation de ce besoin.

Les enjeux ont été identifiés comme très prioritaires par les parties prenantes ; le PSN agit de manière déterminante par les interventions mobilisées et/ou le budget dévolu à ces interventions. La place attribuée à ce besoin est clairement prioritaire dans la description de la stratégie d'intervention du PSN et le sens que la France donne à la déclinaison nationale de son plan stratégique relatif à la PAC ; autrement dit, **ce besoin est très prioritaire dans le PSN et ne pourrait pas trouver de réponse totalement adaptée sans la mise en œuvre du PSN.**

Priorité 2 : l'action du PSN est utile à la réponse plus globale apportée à ce besoin.

Une ou plusieurs interventions du PSN sont mobilisées pour servir ce besoin, mais l'action menée dans le PSN devra nécessairement être complétée par la mobilisation, en cohérence, d'autres instruments qui ne trouvent pas leur place au sein du PSN, par exemple dans d'autres outils de la PAC comme l'OCM unique, ou encore d'autres politiques menées en dehors de la PAC au niveau européen, national ou local ; autrement dit, **ce besoin est une priorité clairement identifiée dans le PSN qui y apporte son concours, mais de second ordre, dans la mesure où le PSN ne peut en aucun cas agir seul pour y répondre pleinement.**

Priorité 3 : l'action du PSN n'est pas indispensable à la réponse apportée à ce besoin dès lors que d'autres politiques publiques concourent de manière significative à y répondre.

Cette 3ème catégorie se traduit par l'absence d'interventions prévue dans le PSN pour répondre à ce besoin ou par le faible impact attendu des quelques interventions retenues dans le PSN, comparativement à l'effort déployé en dehors du PSN. Il peut par exemple s'agir d'inadéquation des outils à disposition dans le PSN (limite réglementaire ou de champ d'application), ou de choix politiques visant à couvrir de tels besoins en dehors de la PAC. Autrement dit, **ce besoin est traité en priorité en dehors du PSN.** Pour autant, il a été identifié à l'issue du diagnostic et y répondre est nécessaire ; la France prévoit dans ce cas de le faire au travers d'autres politiques publiques pour des raisons d'efficacité d'action publique, réglementaires ou de préférence collective.

C. Proposition de priorisation des besoins au regard du PSN

OS	Besoins nationaux	Priorité 1 PSN indispensable	Priorité 2 PSN utile	Priorité 3 PSN pas indispensable
OS-A Revenus	A.1 Assurer généralement le revenu des agriculteurs			
	A.2 Assurer la rémunération du producteur pour lui garantir un revenu			
	A.3 Inciter à la réduction des coûts de production et des charges			
	A.4 Soutenir des revenus viables et stables sur tout le territoire et dans l'ensemble des filières pour assurer la sécurité alimentaire			
	A.5 Renforcer le capital humain en agriculture			
	A.6 Conforter la prévention et la gestion des risques pour favoriser la résilience des exploitations			
OS-B Compétitivité	B.1 Améliorer la compétitivité coût de l'amont agricole			
	B.2 Améliorer la compétitivité coût de l'aval			
	B.3 Renforcer la compétitivité hors coût des produits agricoles et agroalimentaires français			
	B.4 Développer des stratégies intégrées amont-aval			
	B.5 Accompagner le développement des filières émergentes			
	B.6 Développer le potentiel de la filière forêt-bois			
OS-C Filières	C.1 Encourager le regroupement de l'offre			
	C.2 Encourager la professionnalisation progressive des OP en fonction du degré de structuration des filières			
	C.3 Mieux répondre aux consommateurs : appuyer la montée en gamme et encourager les systèmes de qualité			
	C.4 Créer un environnement favorable aux partenariats entre les différents maillons des filières, et entre producteur et consommateur			
OS-D Climat	D.1 Créer les conditions générales permettant la transition des exploitations			
	D.2 Accompagner les leviers globaux (au-delà des enjeux climatiques)			
	D.3 Réduire les émissions de GES du secteur agricole (atténuation)			
	D.4 Réduire la consommation énergétique agricole et forestière (atténuation)			

OS	Besoins nationaux	Priorité 1 PSN indispensable	Priorité 2 PSN utile	Priorité 3 PSN pas indispensable
OS-D Climat	D.5 Favoriser le stockage de carbone (sols et biomasse agricoles et forestiers) (atténuation)			
	D.6 Promouvoir la production d'ENR et de biomatériaux d'origine agricole et forestière pour réduire les émissions globales françaises (atténuation)			
	D.7 Rendre les systèmes plus résilients (adaptation : prévention / gestion)			
OS-E Ressources naturelles	E.1 Créer les conditions générales permettant la transition des exploitations			
	E.2 Accompagner les leviers globaux et les approches intégrées permettant la gestion durable des ressources			
	E.3 Accompagner les systèmes et pratiques agricoles utilisant efficacement et durablement les ressources			
	E.4 Agir pour l'économie circulaire			
OS-F Biodiversité	F.1 Créer les conditions générales permettant la transition des exploitations			
	F.2 Accompagner les leviers globaux (au-delà des enjeux touchant la biodiversité)			
	F.3 Promouvoir la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité dans les pratiques agricoles et forestières			
	F.4 Réduire les facteurs de pression sur la biodiversité d'origine agricole dans les pratiques agricoles			
OS-G JA	G.1 Accompagner la 1ère installation de tous les agriculteurs qui le souhaitent et assurer au mieux le renouvellement des générations			
	G.2 Faciliter les reconversions et les transmissions entre générations			
	G.3 Créer un environnement favorable à l'installation en agriculture			
	G.4 Améliorer l'intégration et l'adéquation des projets d'installation aux projets de territoires			
OS-H Développement local	H.1 Favoriser l'émergence et l'accompagnement des projets des territoires ruraux			
	H.2 Cibler l'action publique sur des thématiques porteuses d'avenir			
	H.3 Cibler l'action publique sur les territoires les plus fragiles et qui en ont le plus besoin			
	H.4 Renforcer l'attractivité des zones rurales et des métiers agricoles et forestiers			

OS	Besoins nationaux	Priorité 1 PSN indispensable	Priorité 2 PSN utile	Priorité 3 PSN pas indispensable
OS-I Exigences sociétales	I.1 Renforcer la dimension alimentaire de la PAC et améliorer l'articulation des politiques publiques concernées			
	I.2 Accompagner les changements de pratiques agricoles et des systèmes de production			
	I.3 Accompagner l'adaptation du secteur alimentaire			
	I.4 Renforcer la prise en compte des risques sanitaires, notamment liés au changement climatique			
	I.5 Améliorer l'information mise à disposition des consommateurs pour des choix éclairés			
OS-T Modernisation / connaissances	T.1 Améliorer le capital humain en agriculture et dans le domaine forestier			
	T.2 Mieux diffuser les connaissances			
	T.3 Favoriser des innovations répondant aux attentes de la société et créant de la valeur			
	T.4 Renforcer le déploiement des outils numériques			

D. Exemples illustratifs de la logique de classement en ordre de priorité

Priorité 1

Exemple 1 : A.1 Assurer généralement le revenu des agriculteurs

Il s'agit d'un objectif central et historique de la PAC que le PSN se doit de remplir à titre principal, en particulier via la mobilisation de l'aide au revenu de base, à hauteur de 3,2 milliards d'euros par an.

Exemple 2 : D.5 Favoriser le stockage de carbone dans les sols et la biomasse agricoles et forestières

Il s'agit d'un objectif essentiel, dont l'émergence est récente, au regard de l'urgence climatique qui touche la planète. Le stockage de carbone fait partie des solutions principales que l'agriculture et la forêt peuvent apporter au changement climatique. La France a fait du maintien des prairies permanentes, qui sont les terres agricoles qui stockent le plus de carbone, une de ses priorités centrales du PSN, s'appuyant sur sa surface importante en prairies et en réponse aux recommandations de la Commission. D'autres mesures comme l'incitation à replanter des haies, la diversification des assolements, la couverture des sols, etc. participent à la réalisation de ce besoin et sont considérées dans la définition d'interventions centrales du PSN. Interventions mobilisées : la conditionnalité qui s'applique à toutes les aides surfaciques de la PAC, l'écorégime (1,684 milliard

d'euros par an), plusieurs MAEC systèmes et localisées, la refonte des aides couplées bovines qui tient compte de la surface fourragère pour plafonner les animaux éligibles, les modalités de mise en œuvre de l'ICHN, les investissements forestiers et aux fins de développer l'agroforesterie...

Priorité 2

Exemple 1 : B.5 accompagner le développement des filières émergentes

Ce besoin est très important pour l'avenir de l'agriculture et de la forêt, dans le contexte d'une économie décarbonée, de la transition alimentaire, écologique et énergétique. Pour autant, si le PSN répond de manière massive à l'appui nécessaire au développement de la filière des protéines végétales (aides couplées à hauteur de près de 240 M€ en fin de période, valorisation des légumineuses dans la diversité des assolements requise par l'écorégime, mise en place d'un programme opérationnel pour cette filière pour au minimum 23 M€, surface en légumineuses obligatoire dans le cadre de certaines MAEC, etc.), il ne peut faire de même en matière de développement des énergies renouvelables ou au service de la bioéconomie, ces filières, liées à l'agriculture et la forêt, requièrent des investissements industriels à l'aval des exploitations bien trop importants pour que la PAC puisse y répondre à titre principal.

Par ailleurs, la fiscalité est un levier majeur dans le développement de ces filières, tout comme les normes de production matériaux, construction, etc. La réponse apportée par le PSN est donc utile pour répondre à ce besoin, mais ne peut le couvrir que partiellement.

Exemple 2 : C.1 encourager le regroupement de l'offre

Il s'agit d'un levier central en France pour renforcer le pouvoir de négociation des producteurs, objectif largement partagé dans le cadre du débat public relatif à la réforme de la PAC. Pour autant, le PSN seul ne saurait y répondre complètement. Certaines interventions du PSN apportent directement leur concours à la réalisation de ce besoin, en particulier en encourageant les organisations, groupements de producteurs ou interprofessions ou à travers le soutien apporté au déploiement de programmes opérationnels sectoriels. Néanmoins, pour ce qui concerne la France, c'est d'abord les possibilités réglementaires offertes par l'OCM en termes de négociation collective des OP qui permettront le développement de leur dynamique au-delà de l'existant. Il s'agit avant tout de déployer des actions d'incitation au regroupement menées au niveau national via la loi et ses dispositions relatives au statut coopératif ou à la contractualisation (par exemple via le travail législatif en cours visant le renforcement de l'obligation de contractualisation dans les filières), et de l'action des interprofessions financée via le système de reconnaissance déployé en France et son financement via les contributions volontaires obligatoires.

Priorité 3

Exemple 1 : T.4 renforcer le déploiement des outils numériques.

Tout d'abord, il convient de préciser que ce besoin n'a pas été identifié comme prioritaire à l'issue du débat public mené en France pour la réforme de la PAC, ni à l'issue de la concertation des parties prenantes lors de la réalisation de l'analyse AFOM. Pour autant, le déploiement du numérique et l'inclusion des territoires ruraux et des agriculteurs dans la transition numérique est une priorité poursuivie par la France. Ce besoin recouvre différents aspects ; des interventions du PSN pourront concourir à répondre à certains d'une manière secondaire, comme les soutiens aux investissements matériels agricoles pour l'acquisition de solutions digitales pour l'exploitation.

Toutefois, le PSN ne participera pas au déploiement de la couverture numérique du territoire ; il s'agit d'un enjeu traité dans d'autres politiques publiques en France, avec un effort largement amplifié dans le cadre du Plan de relance 2021-2022 au travers du plan très haut débit. De la même manière, le PSN n'est pas le vecteur approprié pour sécuriser les agriculteurs dans leurs usages du numérique et des agroéquipements connectés au regard de la protection des données personnelles, condition indispensable à leur déploiement ; l'intervention des réglementations dans ce domaine est nécessaire.

Exemple 2 : D.1 E.1 et F.1 créer les conditions générales permettant la transition des exploitations

Il s'agit d'un enjeu majeur pour l'avenir de l'agriculture et des systèmes alimentaires durables qui recouvre avant tout le développement de la recherche, le financement des innovations, de la formation et du conseil, en passant par l'accompagnement des agriculteurs dans un contexte de concurrence équitable vis-à-vis des marchés extérieurs, dans le contexte du changement climatique, de la raréfaction des ressources naturelles et du recul de la biodiversité. Le PSN ne peut traiter que très partiellement cet enjeu au regard de son ampleur et des outils dont il dispose, en mobilisant les interventions relatives au conseil et celles qui permettent d'accompagner l'innovation notamment collective (PEI-agri). La plupart des actions permettant de créer ces conditions relèvent toutefois d'autres politiques menées à l'échelle européenne et nationale, au premier rang desquelles les politiques de recherche et de financement de l'innovation, et la politique commerciale.