



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur le plan stratégique national de la politique
agricole commune 2023-2027**

n°Ae : 2021-78

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 22 octobre 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan stratégique national de la politique agricole commune 2023-2027.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Michel Pascal, Alby Schmitt, Annie Viu, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : Virginie Dumoulin

N'a pas participé à la délibération en application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae : Sophie Fonquernier

* *

L'Ae a été saisie pour avis par la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 29 juillet 2021.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 16 septembre 2021 :

- *le directeur de l'eau et de la biodiversité,*
- *le directeur général de l'énergie et du climat,*
- *le directeur général de la prévention des risques,*
- *le directeur général de la santé.*

Sur le rapport de Annie Viu et de Véronique Wormser, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Le plan stratégique national (PSN) de la politique agricole commune (Pac) mettra en œuvre un règlement européen, proposé par la Commission européenne en juin 2018 et non encore adopté. Il a pour objectif de préciser comment la France prévoit de mobiliser les instruments de la Pac (paiements directs, interventions sectorielles et développement rural) pour contribuer notamment à l'ambition du Pacte vert. Il précise les montants financiers accordés à chacun des deux piliers² de la Pac ainsi que les modalités de leur mise en place visant à accroître la contribution de l'agriculture aux actions en faveur du climat, améliorer la préservation des ressources, renforcer la protection de la biodiversité et à satisfaire à l'objectif de revenu des agriculteurs tout en favorisant une agriculture résiliente assurant la sécurité alimentaire.

Ce PSN s'inscrit dans la continuité de la Pac en cours, en maintenant l'équilibre financier actuel entre les deux piliers, alors qu'une possibilité était offerte aux États membres, comme déjà au cours de la période précédente, de renforcer les aides conditionnées à des pratiques plus favorables à l'environnement (mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) du deuxième pilier) par transfert de fonds du 1^{er} vers le 2^e pilier.

Concernant le premier pilier, le PSN détermine les pratiques agricoles éligibles à « l'écorégime » nouvellement instauré par la PAC pour accompagner les agriculteurs sur la voie de la transition agroécologique. Pour accéder à ces aides, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation propose de s'appuyer en partie sur la certification « haute valeur environnementale » (HVE) qui devrait bénéficier à plus de 80 % des agriculteurs. Le cahier des charges de ce label ne pouvant pas être finalisé avant la transmission du dossier à la Commission européenne fin 2021, une inconnue subsiste sur le gain environnemental attendu. L'Ae relève également l'absence de bilan quantitatif des effets de la Pac en cours.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux liés à l'élaboration du PSN, au-delà de celui, transversal, de la santé humaine, sont la biodiversité terrestre et aquatique, les continuités écologiques et l'état de conservation des espèces animales et végétales, la ressource en eau, le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre liées aux pratiques agricoles, la vulnérabilité des sols et leur artificialisation.

Le constat de l'évaluation environnementale est celui d'un « infléchissement notable » des moyens du PSN visant à répondre aux grands enjeux de l'environnement par rapport à la précédente période de la Pac, mais d'une grande incertitude sur les incidences environnementales de l'activité agricole et d'une conviction que la trajectoire tracée par le futur PSN ne rejoindra pas d'ici 2030 celle de la stratégie nationale bas carbone (SNBC)², ni celle du plan biodiversité, ni celle de la directive cadre sur l'eau (DCE). L'Ae, au vu des éléments fournis par le MAA, souscrit à ce constat.

L'évaluation environnementale présente des perspectives que le pétitionnaire n'a à ce stade pas toutes saisies. Le choix du PSN de la continuité pour les équilibres financiers entre les deux piliers, l'absence de territorialisation et la référence au dispositif HVE dont le cahier des charges n'est pas encore finalisé témoignent d'une absence de prise en compte au juste niveau des enjeux environnementaux auxquels le projet de PSN aurait dû apporter une réponse robuste et ambitieuse, à la hauteur des engagements nationaux et européens. L'Ae recommande de rehausser le niveau d'ambition du PSN afin de placer la France sur la trajectoire qu'elle s'est fixée tant en matière de changement climatique que de qualité des eaux et de reconquête de la biodiversité. À cette fin, elle recommande :

- d'établir un bilan complet et quantifié des effets, au sens de l'efficacité de ses mesures, de la précédente Pac notamment sur l'environnement et la santé humaine, permettant de fonder les choix retenus pour le plan stratégique national ;
- de compléter l'analyse de l'articulation entre la Pac et les autres plans et programmes en s'intéressant également aux effets potentiellement négatifs de certaines de ses interventions sur l'atteinte des objectifs des différentes stratégies environnementales nationales ou européennes ;

² Le premier pilier, financé à 100 % par des fonds européens, porte les mesures de soutien aux marchés et aux revenus des exploitants agricoles. Le second, cofinancé par les États membres et les Régions, porte sur la politique de développement rural.

- de fournir le nouveau référentiel du dispositif Haute valeur environnementale avant la mise en consultation du PSN, de retenir pour le label révisé un niveau sanctionnant une réelle performance environnementale de l'ensemble de l'exploitation certifiée, et de s'assurer du caractère incitatif des aides en faveur d'une meilleure performance environnementale ;
- de territorialiser les enjeux et en conséquence les interventions du PSN,
- de définir dans les meilleurs délais les mesures d'évitement, de réduction et si nécessaire de compensation des incidences environnementales du PSN et de présenter le calendrier dans lequel elles seront mises en œuvre ;
- d'évaluer les effets d'un système assurantiel généralisé sur l'évolution des pratiques d'adaptation aux aléas climatiques.

L'Ae recommande également de décrire la composition et l'organisation de la gouvernance du PSN, en veillant à intégrer l'ensemble des acteurs concernés.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Sommaire

1	Contexte, présentation du PSN et enjeux environnementaux	6
1.1	La nouvelle Pac	6
1.2	Le projet stratégique national	8
1.3	Élaboration du PSN	8
1.4	Diagnostic produit en vue du futur PSN	9
1.5	Présentation du PSN.....	16
1.5.1	Le descriptif des stratégies d'intervention.....	17
1.5.2	Le dispositif de suivi	18
1.6	Principaux enjeux environnementaux du PSN	19
2	Analyse de l'évaluation environnementale	19
2.1	Articulation du PSN avec les autres plans, documents et programmes.....	20
2.2	Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives d'évolution.....	21
2.3	Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de PSN a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement	21
2.4	Incidences notables probables de la mise en œuvre du PSN, mesures d'évitement, de réduction et de compensation et suivi de leur efficacité.....	23
2.4.1	Incidences probables de chaque intervention.....	23
2.4.2	Incidences probables d'ensemble	29
2.4.3	Mesures d'évitement et de réduction et suivi de leur efficacité	30
2.5	Évaluation des incidences Natura 2000.....	31
2.6	Résumé non technique	32
3	Adéquation du PSN aux enjeux environnementaux de la France.....	32
3.1	Portage et gouvernance du PSN	32
3.2	Ambition du PSN	32
3.3	Leviers et moyens du PSN	34
3.3.1	Moyens financiers	34
3.3.2	Développement de la connaissance et de la formation.....	35
3.4	Conclusion.....	36

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur le projet de plan stratégique national (PSN) de la politique agricole commune (Pac) pour la période 2023/2027. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport sur les incidences environnementales et la prise en compte des enjeux environnementaux par le PSN.

L'Ae a estimé utile, pour la complète information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du contexte général d'élaboration du document et du contexte agricole métropolitain et ultramarin, ainsi que du contenu du PSN.

1 Contexte, présentation du PSN et enjeux environnementaux

1.1 La nouvelle Pac

Une nouvelle Pac entre en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2023, pour une durée de cinq ans. Le traité européen de Lisbonne³ a confirmé en 2009 les objectifs de la Pac : accroître la productivité de l'agriculture, assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements et assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. À ces missions premières, les réformes successives et récentes ont ajouté le respect de l'environnement, la sécurité sanitaire et le développement rural.

La Pac est fondée sur deux piliers, chacun financé par un fonds du budget de l'Union européenne :

- premier pilier, exclusivement financé par l'Union européenne : fonds européen agricole de garantie (Feaga) pour les paiements directs, les interventions de structuration des filières agricoles et la gestion des marchés (71 % du budget) ;
- deuxième pilier, cofinancé par les États membres et les Régions : fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (29 % du budget).

Elle utilisait jusqu'à présent différents types d'outils financiers :

Pour le premier pilier :

- les aides découplées, qui sont attribuées en fonction des surfaces exploitées, indépendamment de la production. Elles sont composées d'un paiement de base, complété d'un paiement « vert » attribué si l'agriculteur respecte trois critères⁴ bénéfiques pour l'environnement ;
- les aides couplées, octroyées dans la limite maximum de 13 % de l'enveloppe des aides directes⁵, pour favoriser les productions à meilleure valeur ajoutée ou celles reconnues en « difficulté économique » par l'Union Européenne ;

³ Article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de 2009 (traité de Lisbonne)

⁴ 1) contribuer au maintien au niveau régional, d'un ratio de prairies permanentes par rapport à la surface agricole utile de la région, et ne pas retourner certaines prairies permanentes, dites « sensibles » ; 2) respecter une exigence de diversification des cultures, c'est-à-dire avoir sur ses terres arables (terres agricoles sauf les prairies permanentes et les cultures permanentes - vignes, vergers...), au moins trois cultures dans le cas général ; 3) disposer de surfaces d'intérêt écologique (SIE) sur son exploitation, c'est-à-dire avoir des éléments (arbres, haies, bandes tampon, certains types de culture...) correspondant à au moins 5 % de la surface en terres arables et situés sur ces terres arables ou leur étant adjacents.

⁵ Une possibilité d'octroyer 2 % supplémentaires pour la production de protéines végétales a été obtenue dans le cadre des négociations européennes, ce qui porte à 15 % le taux maximum d'aides couplées.

Pour le second pilier :

- l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), aide spécifique pour les zones à contraintes (zones de montagne et de haute-montagne, zones soumises à contraintes naturelles et spécifiques),
- les mesures agri environnementales et climatiques (MAEC),
- le soutien à l'agriculture biologique,
- le soutien à l'installation des jeunes agriculteurs.

Le prochain budget de la Pac pour la période 2023/2027 s'élève à 269,5 milliards d'euros (Md€)⁶, dont 43,7 Md€ pour la France, soit 8,7 Md€/an.

Selon le dossier⁷, la réforme de la Pac et le PSN s'inscrivent dans le cadre du « Pacte vert pour l'Europe » (ou « *Green deal* ») présenté par la Commission européenne en décembre 2019. Le Pacte vert vise à ce que l'Europe devienne le premier continent neutre sur le plan climatique d'ici à 2050. Il prévoit des actions contribuant à la réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 55 % d'ici à 2030. Dans le même temps a été présentée par la Commission européenne la stratégie « De la ferme à la table »⁸ qui place l'agriculture dans la perspective de l'évolution des systèmes alimentaires mais qui n'est pas encore adoptée.

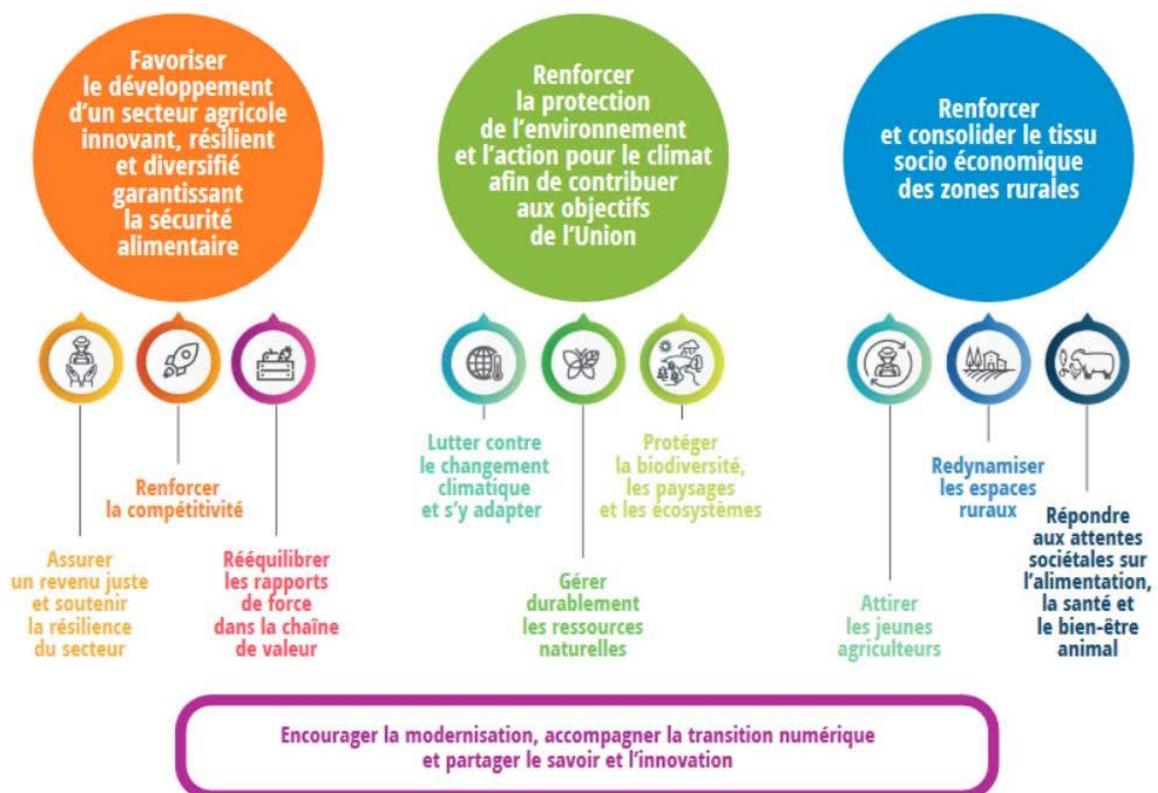


Figure 1 : Les objectifs de la future Pac (Source : site internet du MAA)

⁶ Soit de l'ordre de 40 % du budget de l'Union européenne

⁷ « Conformément aux engagements européens et aux objectifs du pacte vert, la France entend placer cette programmation sous le signe de la compétitivité durable des filières, de la création de valeur sur les territoires en tenant compte de leurs spécificités notamment celles des régions ultrapériphériques, de la résilience des exploitations et de la sobriété en intrants, au service de la sécurité alimentaire européenne ».

⁸ Ou « de la ferme à la fourchette » - *from farm to fork*.

<https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20211014IPR14914/strategie-de-la-ferme-a-la-table-une-alimentation-plus-saine-et-plus-durable>

La future Pac fixe neuf objectifs et crée de nouveaux outils en renforçant les règles d'écoconditionnalité et en introduisant dans le premier pilier un « écorégime » qui encourage les agriculteurs à améliorer leurs pratiques en faveur de l'environnement. Le PSN français décline l'écorégime en s'appuyant notamment sur : la diversification des cultures, le maintien ou le développement des prairies permanentes, celui d'éléments favorables à la biodiversité, les certifications « bio » ou haute valeur environnementale (HVE)⁹.

1.2 Le projet stratégique national

La réforme de la Pac proposée par la Commission européenne en juin 2018 a introduit l'obligation pour chaque État-membre de produire un plan stratégique national (PSN), relatif aux objectifs et à la mise en œuvre des outils des deux piliers de la Pac, visant à favoriser une agriculture résiliente assurant la sécurité alimentaire, accroître la contribution de l'agriculture aux actions en faveur du climat, améliorer la préservation des ressources, assurer un revenu aux agriculteurs et renforcer la protection de la biodiversité. L'État-membre doit présenter dans ce document comment il prévoit de mobiliser les instruments de la Pac (paiements directs, interventions sectorielles et développement rural) pour répondre aux objectifs définis par la Commission européenne et contribuer à l'ambition du Pacte vert.

La Commission a formulé en décembre 2020 des recommandations à l'intention de chacun des 27 États-membres sur la base de l'analyse de leur secteur agricole et de leurs zones rurales, afin d'accompagner l'élaboration de leur PSN. *« Selon la Commission, l'agriculture française doit poursuivre sa transition écologique et climatique conformément aux objectifs de la stratégie « De la ferme à la table » et de la stratégie en faveur de la biodiversité. Le futur plan stratégique relevant de la Pac devrait jouer un rôle important en revoyant à la hausse les ambitions environnementales et climatiques et en relevant ainsi le niveau des exigences minimales et en créant des outils d'incitation appropriés, en complémentarité avec le plan de relance de la France et, en particulier, les mesures de transition agroécologique¹⁰ du pays. »*

Le PSN dresse un diagnostic précis de l'agriculture française et identifie les différents instruments de la Pac mobilisables pour répondre aux défis identifiés. Il définit attentes et objectifs pour chaque secteur, tant en termes économiques que pour répondre aux attentes des citoyens, qu'il s'agisse de modes de production ou d'ambition environnementale.

1.3 Élaboration du PSN

L'élaboration du PSN est pilotée par l'État, représenté par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) – les autres ministères concernés (transition écologique, cohésion des territoires et outre-mer) ayant été consultés –, en association avec les Régions (autorités de gestion pour le deuxième pilier de la Pac hors mesures surfaciques) et les parties prenantes (organisations professionnelles agricoles, représentants de l'agroalimentaire, organisations de salariés du secteur, représentants de la société civile, associations environnementales, associations de consommateurs, et associations de défense des animaux, ainsi que divers réseaux agricoles et territoriaux). Elle

⁹ Label français de certification environnementale des exploitations agricoles dont la mise en œuvre est suivie par la commission nationale de certification environnementale (CNCE), créée le 25 octobre 2011.

¹⁰ De façon très simplifiée, « il s'agit d'utiliser au maximum la nature comme facteur de production en maintenant ses capacités de renouvellement ».

s'appuie sur un diagnostic national élaboré de février 2019 à décembre 2020 ; ce diagnostic fait consensus. Son contenu a été partagé lors de la réunion du Conseil supérieur d'orientation, en formation élargie, du 5 février 2020, présidée par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et le président de l'Association des régions de France (ARF). Il tient compte des recommandations adressées par la Commission européenne en décembre 2020.

Un débat public intitulé « ImPACtons ! » a été organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP, décision n°2019/147 du 2 octobre 2019). La consultation a été conduite via un questionnaire en ligne ouvert au grand public entre le 23 février et le 3 avril 2020, qui a suscité plus de 12 000 contributions. La CNDP a également réalisé plus de 100 entretiens, impliquant 169 personnes. Une assemblée citoyenne pour l'agriculture, réunissant 125 personnes tirées au sort, s'est tenue du 25 au 27 septembre 2020 pour rédiger un « nouveau contrat pour l'agriculture », et des débats ont eu lieu sur le terrain du 11 septembre au 6 novembre 2020 dans toutes les régions de France. La CNDP a publié son rapport le 07 janvier 2021 ; le MAA y a apporté une réponse publiée le 7 avril 2021.

Une consultation du public sera lancée en novembre 2021, par voie électronique, à la suite de l'avis de l'autorité environnementale.

L'ensemble des documents de diagnostic sont disponibles sur le site internet du MAA, ce qui n'est pas le cas des derniers éléments produits tels que la dernière version du projet de PSN, son évaluation environnementale et d'autres documents de référence étayant la réflexion.

L'Ae recommande de mettre à disposition de l'ensemble des personnes intéressées les documents mis à jour, en actualisant le site du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

La version finale du projet, consécutive au présent avis et à l'enquête publique, doit être transmise à la Commission européenne le 31 décembre 2021 au plus tard. Le pilotage de l'actuelle Pac est assuré par le « comité spécial d'orientation » dont la composition est définie dans le code rural. Celui-ci a été élargi pour l'élaboration du PSN, notamment à des organisations non gouvernementales supplémentaires. La mise en place d'un comité de suivi de la future Pac est requise par le règlement européen ; sa composition n'est pas encore définie. Il sera constitué avant la mise en œuvre du PSN en janvier 2023.

1.4 Diagnostic produit en vue du futur PSN

Le diagnostic ne comporte pas de sommaire, ce qui n'en facilite pas la lecture. Il est établi par objectif spécifique (OS) et transversal (cf. figure 1) et présente, dans chaque cas, un état des lieux (fondé sur les indicateurs de contexte fixés dans le règlement européen et des informations quantitatives et qualitatives actualisées allant jusqu'à 2018). Il est abondamment illustré par des cartes et graphiques. Une présentation sous forme d'analyse Atouts-Faiblesses-Opportunités-Menaces (AFOM) est fournie pour chaque OS.

Les chapitres consacrés à l'influence de la Pac sur les tendances constatées, ainsi que les enseignements à en tirer, restent très généraux, par exemple : « *l'impact environnemental de certaines aides couplées, leur pérennité, et l'impact négatif à long terme sur la compétitivité sont les principales critiques qui leur sont adressées* », « *la libéralisation des marchés s'est accompagnée d'une réorientation de la Pac, dans un objectif d'accompagnement de l'orientation de la demande vers le marché, ce qui s'est notamment matérialisé dans les orientations structurantes données au*

découplage et désormais à la convergence des aides ». Dans un contexte de révision du programme, visant entre autres à prendre en compte, selon le dossier, les nouvelles attentes sociétales en matière d'environnement, de bien-être animal et de qualité des produits alimentaires ainsi que les axes stratégiques du « Pacte vert », l'absence d'un bilan qualitatif et quantitatif de la mise en œuvre en France de la précédente Pac constitue une lacune. Le contexte français relatif à l'application de la directive cadre sur l'eau par exemple, et aux résultats notamment du plan Ecophyto, contribuent à en renforcer l'importance. Le projet de PSN semble ainsi avoir été bâti sans éléments permettant de mesurer les progrès accomplis jusqu'ici dans le domaine environnemental, sans identifier les causes des échecs précédents et sans évaluer précisément les insuffisances et les obstacles rencontrés pour servir de fondement aux nouvelles orientations proposées¹¹.

Les rapporteuses ont été informées que si un bilan « *ex post* » détaillé de la période antérieure 2009–2014 a été établi par chacune des régions pour le deuxième pilier, assorti d'une synthèse nationale, aucun bilan sur l'atteinte des objectifs à l'échelle de l'ensemble de la Pac (1^{er} et 2nd piliers) et l'efficacité de ses mesures, notamment environnementales, n'a été dressé pour cette période. Les données nécessaires pour effectuer un tel bilan ne seraient pas disponibles en l'absence d'un suivi adapté. Il n'est pas prévu d'en produire pour la période en cours (2014–2019 prolongée jusqu'à fin 2022).

De fait, on constate une exploitation insuffisante des données, non rassemblées dans un système d'informations, qui permettrait d'établir des liens de causalité entre les mesures, les pratiques culturelles et les effets sur l'environnement ; cette absence de données est invoquée (de vive voix et dans le dossier fourni) par le pétitionnaire comme résultant de leur multiplicité, de celle de leurs sources et de leurs échelles.

Pourtant les données brutes existent, soit au sein du MAA et de ses services déconcentrés d'une part, auprès des établissements publics sous tutelle de celui-ci et du ministère de la transition écologique (MTE) d'autre part et auprès des Régions enfin pour les mesures qu'elles pilotent.

L'Ae recommande d'établir un bilan complet et quantifié des effets de la précédente Pac, notamment en matière d'environnement et de santé humaine, permettant de fonder les choix retenus pour le plan stratégique national.

L'Ae propose ci-dessous une synthèse de ce diagnostic (dressé par le MAA) par objectif général, destinée à éclairer le contexte d'élaboration du PSN.

Favoriser le développement d'un secteur agricole intelligent, résilient et diversifié garantissant la sécurité alimentaire

Le résultat courant avant impôts (RCAI) par unité de travail agricole non salarié¹² en France, incluant les aides de la Pac, s'élève en moyenne à 29 764 €, la médiane¹³ se situant à 21 470 €. Les

¹¹ Deux rapports de la Cour des comptes européennes sont cependant disponibles : [Cour des Comptes européenne \(2020\), rapport spécial « Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin »](#), et [Cour des comptes européenne, Rapport spécial « Politique agricole commune et climat – La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas »](#), 2021.

¹² L'unité de travail annuel (UTA) est l'unité de mesure de la quantité de travail humain fourni sur chaque exploitation agricole. Cette unité équivaut au travail d'une personne travaillant à temps plein pendant une année. On distingue les UTA salariées (qui comprennent éventuellement les exploitants eux-mêmes ou des membres de leur famille), permanents ou saisonniers, des UTA non salariées.

¹³ La médiane est la valeur qui sépare la moitié inférieure de la moitié supérieure d'un ensemble

agriculteurs sont exposés aux risques de marché (baisse des prix des productions ou hausse des prix des intrants) et de production (rendements en quantité et qualité, fréquence accrue des aléas climatiques et sanitaires).

Les subventions agricoles constituent un soutien important au revenu agricole. En 2019, près de 90 % des exploitations moyennes et grandes bénéficient d'au moins une subvention (33 510 € d'aides en moyenne) et ces aides représentent en moyenne 13,9 % des recettes des exploitations. En 2019, sans les subventions, près de 49 % des exploitants auraient un RCAI négatif. Les aides directes se capitalisent au moins en partie dans le prix des terres, contribuant à augmenter le coût de reprise des installations ; l'effet sur les revenus est difficile à évaluer. Les aides couplées sont nécessaires dans certaines productions fragiles ou présentant des externalités environnementales positives, et également pour permettre l'accroissement de la compétitivité des filières émergentes n'ayant pas atteint la taille critique nécessaire (telle celle des protéines). Les agriculteurs ont la possibilité de diversifier leur revenu, soit dans le prolongement de la production agricole (transformation des produits agricoles, vente en circuits courts), soit par des prestations de services ou d'agro-tourisme. La production d'énergie renouvelable dans les exploitations progresse mais reste moins développée que dans d'autres États membres.

L'agriculture française permet globalement d'assurer l'autosuffisance alimentaire en produits de base, à l'exception de quelques secteurs déficitaires dont celui de la viande ovine. Pour certains secteurs, c'est l'insuffisance ou la fermeture d'outils de transformation qui rend la France non autonome (par exemple pour les pâtes alimentaires ou la biscuiterie), ou en raison d'outils moins compétitifs que ceux des concurrents européens (transformation de la viande).

L'agriculture française fournit 67 % des produits labellisés « biologiques » consommés en France. Le nombre de conversions d'exploitation en agriculture biologique s'est fortement accru ces dernières années¹⁴ pour atteindre 8,5 % de la SAU fin 2019, ce qui a permis d'accompagner l'augmentation de la demande.

L'élevage en France reste fortement dépendant des importations de matières végétales riches en protéines, lesquelles représentent l'équivalent de 1,3 million de tonnes (Mt) de protéines sous forme de tourteaux de soja, malgré les apports liés aux prairies et à la production de céréales.

La surface agricole utile (SAU) occupe un peu plus de la moitié du territoire (52 % en 2018 contre 63 % en 1950). Elle s'est réduite de 4 % entre 2000 et 2018 (-1,16 million ha) tandis que les cheptels herbivores et porcins ont diminué de 15 % (-11,5 % pour les bovins (vaches), -9 % pour les porcins, -24 % pour les ovins). Les grandes cultures occupent 45 % de la SAU et les prairies 44 %. La production est caractérisée par sa grande diversité.

¹⁴ Grâce notamment à un accompagnement financier du Feader et des agences de l'eau dans le cadre du plan Ecophyto

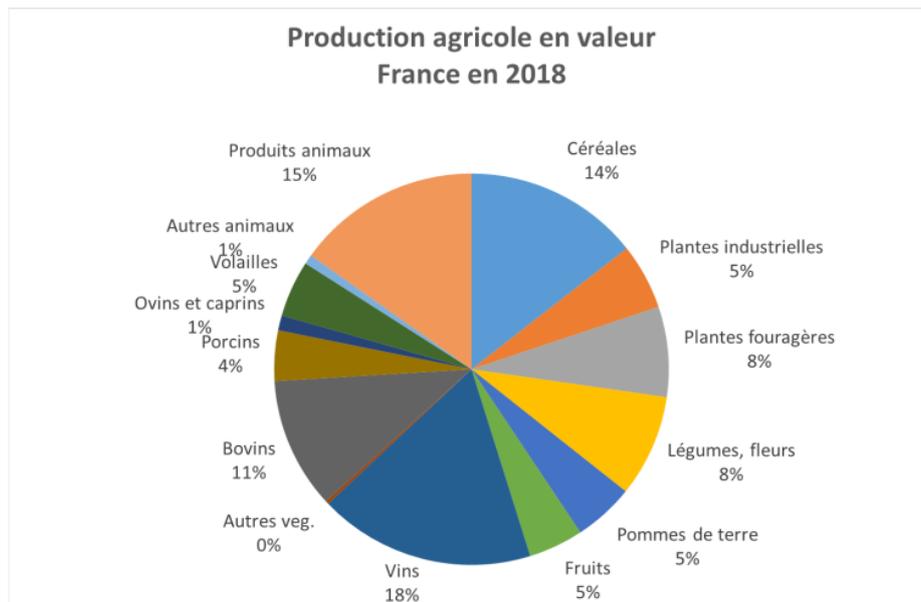


Figure 2 : Part des différentes productions en France en 2018 (source : Dossier)

Au cours des dix dernières années, l'excédent commercial annuel agroalimentaire s'est établi en moyenne à 8,4 Mds €, ce qui représente le troisième excédent de la balance commerciale française. Ce solde connaît cependant une baisse tendancielle depuis le début des années 2000 du fait que les importations croissent plus rapidement que les exportations. Il est évalué à 7,8 Mds € en 2019. En 2018, les principaux produits importés par la France sont les fruits (5,1 milliards d'euros), puis les poissons, les viandes et les abats.

Le secteur des industries agroalimentaires (IAA) est hétérogène et plutôt fragile. Ces industries disposent de marges financières relativement faibles par rapport à leurs concurrentes étrangères qui pèsent sur leur capacité d'investissement, ce qui conduit à faire baisser les gains de productivité depuis 20 ans, en particulier pour les filières animales.

En réponse à l'évolution de la demande du consommateur, on constate un regain des initiatives prises par les producteurs en circuits courts, en circuits alternatifs à la grande distribution, ou de proximité notamment autour de dynamiques territoriales (projets alimentaires territoriaux (PAT)). En 2017, un agriculteur sur cinq vend tout ou partie de sa production en circuits courts. Dans le même temps, la concentration de la distribution s'accroît.

Renforcer la protection de l'environnement et l'action pour le climat et contribuer aux objectifs de l'Union liés à l'environnement et au climat

Le secteur agricole est un émetteur important de gaz à effet de serre (GES). Selon le dossier 70 % du méthane et 87 % du protoxyde d'azote émis proviendraient de l'agriculture. Le méthane (fermentation entérique des ruminants et effluents d'élevage toutes espèces) et le protoxyde d'azote (fertilisation azotée des cultures et pratiques culturales) représentent à eux seuls 97,4 % des émissions agricoles de GES en 2017. Le maintien d'un certain niveau d'émissions est qualifié d'incompressible à l'horizon 2050 bien que le secteur possède un potentiel d'atténuation. Certaines pratiques culturales et de conduite du troupeau¹⁵ permettent de stocker du carbone ou de réduire les émissions : couverture des sols, allongements des rotations, maintien des prairies et haies, optimisation du cycle de l'azote, agroforesterie, polyculture élevage, apport de matière organique

¹⁵ Par exemple, l'élevage au pré ou intégré en polyculture est moins émissif que l'élevage hors-sol

aux cultures en substitution d'intrants de synthèse... De nombreuses mesures de la Pac pourraient avoir un impact positif sur ces pratiques (conditionnalité, légumineuses, MAEC système - ex. polyculture élevage - et ciblées, bio, ICHN, mesure 8.2 sur l'agroforesterie).

La forêt et le bois présentent un potentiel de séquestration carbone dans les sols, la biomasse et les produits bois, même si ce phénomène est réversible, ainsi qu'une capacité de substitution d'énergie fossile. À l'inverse, il existe un risque de déstockage du carbone présent dans les sols agricoles en raison de la pérennisation de certains systèmes de production et de la poursuite de certaines pratiques négatives comme le retournement des prairies¹⁶, la simplification des assolements et des structures paysagères, l'agrandissement des exploitations, la spécialisation des territoires ainsi qu'un recours intensif aux intrants. Le maintien de pratiques pouvant être favorables comme la polyculture-élevage et les évolutions encore limitées vers des pratiques plus durables au regard des ressources naturelles, même si elles se développent, sont à encourager.

La production agricole est très sensible aux effets du changement climatique. La dépendance de l'agriculture à l'eau est importante dans un contexte où les ressources devraient diminuer et où la concurrence entre les usages de la ressource devrait s'amplifier, en particulier en période estivale. L'agriculture est le premier consommateur d'eau en période d'étiage, les deux-tiers étant prélevés en eaux de surface. Les conflits d'usage sur la gestion quantitative de l'eau liés à l'irrigation agricole se sont multipliés au cours des dernières années. La part des surfaces agricoles irriguées s'établit à 4,9 % en France en 2016, en légère baisse par rapport à 2010 (5,7 %), alors que, dans le même temps, elles augmentaient de 3,1 % dans l'ensemble de l'Union européenne.

Les évolutions du climat entraîneront des modifications majeures des aires potentielles de répartition des cultures et une adaptation nécessaire des modes de production agricole et des choix de culture, avec un risque de pertes de revenus et de déstabilisation des territoires et filières impactés.

La qualité des eaux reste dégradée dans de nombreux territoires agricoles, en lien principalement avec les phénomènes d'eutrophisation dus aux excès de nutriments et à la pollution par les phytosanitaires. Cette détérioration affecte de nombreux captages d'eau potable qui doivent être fermés faute de pouvoir en maîtriser la pollution.

L'usage des pesticides, l'intensification des modes de production et la spécialisation des territoires et des assolements qui ont accompagné l'agrandissement des exploitations ont eu un impact défavorable sur la biodiversité des écosystèmes agricoles. Le nombre d'oiseaux communs spécifiques des milieux agricoles a diminué de 38 % entre 1989 et 2018, de 20 % entre 2000 et 2013 et de 32 % entre 2000 et 2017. Quasiment aucune tendance positive n'est observée chez les insectes évalués.

Entre 2006 et 2015, les surfaces de sols agricoles ont diminué de près de 600 000 ha (-0,2 % par an en moyenne) principalement au profit des sols artificialisés (+550 000 ha, soit +1,4 % par an en moyenne) et des espaces naturels dans une moindre mesure (+ 48 000 ha). La progression des espaces artificialisés est supérieure à la croissance de la population (+0,5 % par an), ce qui accroît la pression sur les surfaces agricoles restantes.

¹⁶ Les prairies permanentes, maintenues grâce à l'élevage à l'herbe, se sont réduites d'un tiers entre 1970 et 2017, passant de 14,1 Mha à 9,2 Mha. La tendance actuelle est toutefois à la stabilisation.

Consolider le tissu socioéconomique des zones rurales

La France est confrontée au vieillissement de sa population agricole avec, en 2016, un âge moyen de ses exploitants de 52 ans, contre 40,5 ans pour les autres actifs français. Ce phénomène devrait s'accroître (de 2010 à 2016, la part des exploitants âgés de 60 ans et plus est passée de 10 à 17 %). Après une période d'amélioration continue, depuis 2014, le taux de remplacement décline et cette tendance devrait se confirmer dans la prochaine décennie en raison du nombre important d'exploitants de plus de 55 ans.

Près d'un exploitant sur trois n'est pas remplacé et de 2010 à 2016, le nombre des exploitants s'est réduit de 1,1 % par an. Cette baisse devrait *a minima* se poursuivre à un rythme annuel de 1,7 à 3,3 % pour la prochaine programmation de Pac et, selon la Mutualité sociale agricole, 44,9 % des exploitants agricoles auront atteint l'âge légal de départ à la retraite fin 2026. Le manque d'attractivité du métier est lié aux faibles rémunérations et aux conditions de travail (pénibilité, rythme), mais également à l'image négative de certaines filières. On constate de fortes disparités régionales, le quart nord-est et le pourtour méditerranéen apparaissant comme les zones les plus attractives.

La France mobilise largement les outils de soutien au renouvellement des générations. Les installations hors cadre familial progressent pour atteindre 32 % en 2017 (26 % en 2015 et 29 % en 2016), mais l'agriculture recrute prioritairement en interne : plus de 80 % des hommes et 50 % des femmes exploitants (de 30-59 ans en 2014-2015) sont fils ou filles d'un agriculteur. Depuis plusieurs années, les femmes représentent plus de 30 % des nouvelles installations. On constate une augmentation des installations en agriculture biologique et les installations non aidées par la Pac progressent également.

Les prix du foncier agricole sont très hétérogènes selon les départements, allant de 2 190 à 17 700 €/ha ; ils restent cependant très inférieurs à ceux pratiqués dans certains pays européens. Par exemple le prix des terres, prés, vignes réunis s'établissait en 2016 à 26 300 €/ha en Allemagne contre 8 600 €/ha en France. On constate cependant une augmentation des prix des terres labourables et des prairies naturelles de 53 % en euros constants entre 1997 et 2017. La politique foncière (notamment l'encadrement du fermage) a contribué à contenir le prix du foncier, favorisant ainsi la compétitivité et le maintien d'un certain renouvellement des générations.

L'agriculture biologique se développe fortement sur le territoire, particulièrement dans quatre régions qui représentent 60 % des fermes et des surfaces conduites en bio (Occitanie, Nouvelle Aquitaine, Auvergne-Rhône Alpes et Pays de la Loire)

La population exprime de nouvelles attentes vis-à-vis des agriculteurs comme « *Fournir une nourriture sûre, saine et de qualité élevée* », mais également préserver l'environnement et le bien-être animal. Les tendances alimentaires évoluent avec une diminution de la consommation de viande (sauf volaille) et une augmentation des dépenses en lait, œufs et protéines végétale. La diffusion de l'agroécologie permettrait de répondre à ces attentes tout en constituant une voie à privilégier pour lutter contre le changement climatique (baisse des intrants) et en premier lieu pour s'y adapter (efficacité de l'eau) et maintenir une biodiversité.

Encourager la modernisation, accompagner la transformation numérique et partager le savoir et l'innovation

L'enseignement agricole (technique et supérieur) offre un bon maillage territorial pour la formation initiale et continue mais reste insuffisant compte tenu des compétences nouvelles attendues du fait de la diversification des modèles agricoles, des défis climatique, sanitaires et environnementaux émergents, de la digitalisation de l'agriculture et des attentes sociétales. Le conseil aux agriculteurs est encore assuré majoritairement par des organismes économiques (coopératives et entreprises d'approvisionnement en intrants). Toutefois, en application d'une disposition de la loi dite « EGAlim » du 30 octobre 2018, les activités de vente de produits phytosanitaires et de conseil doivent obligatoirement être séparées depuis janvier 2021.

La recherche et le développement se recentrent progressivement vers l'atteinte d'objectifs complémentaires à celui de la productivité volumique, en intégrant la demande sociale, et en l'anticipant.

Le diagnostic se conclut par l'identification de 49 « besoins » au niveau national, résumés dans les figures 3 et 4 et des besoins spécifiques régionaux, proposés par le niveau local, auxquels la Pac doit répondre.

OS	Besoins nationaux
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)
	D.5 Favoriser le stockage de carbone (soils et biomasse agricoles et forestiers) (atténuation)
	D.6 Promouvoir la production d'ENR et de biomatériaux d'origine agricole et forestière (atténuation)
	D.7 Rendre les systèmes plus résilients (adaptation : prévention / gestion)
OS-E Recours aux 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

Figure 3 : Liste des besoins issus du diagnostic (OS-A à E) (Source Dossier)

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
	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-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 / Innovation / 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

Figure 4 : Liste des besoins issus du diagnostic (OS FàT) (Source Dossier)

Ces « besoins » sont classés en trois priorités dans le PSN, en fonction des attentes des citoyens, exprimées lors des consultations, et du niveau de levier constitué par le PSN pour y répondre.

1.5 Présentation du PSN

Le PSN est présenté sous forme d'un document principal et de quatre annexes : des tableaux Besoins/Interventions/Indicateurs de résultat par OS, le catalogue (et cahier des charges) des mesures agroenvironnementales et climatiques planifiées par l'État (celles planifiées par les Régions ne sont décrites que dans le projet de PSN lui-même, sans donc *in fine* le degré de précision de celles planifiées par l'État), la planification financière générale et la planification financière détaillée indicative pour trois autorités de gestion régionales seulement à ce stade : Corse, Mayotte, Nouvelle Aquitaine.

Il est introduit par un « résumé stratégique » qui fait état, pour chacun des trois objectifs généraux, des évolutions stratégiques majeures, en particulier viser « *la compétitivité durable des filières, de la création de valeur sur les territoires en tenant compte de leurs spécificités notamment celles des régions ultrapériphériques, de la résilience des exploitations et de la sobriété en intrants, au service de la sécurité alimentaire européenne* » ou viser « *à la diversification des cultures, l'encouragement à la préservation des prairies permanentes, le développement des synergies entre cultures et élevage, le développement de la production de légumineuses, et l'objectif de doublement des surfaces en agriculture biologique d'ici 2027* ».

Dans ce contexte, la France privilégie et renforce le maintien du soutien de base, proportionnel aux surfaces détenues, qui représente 48 % des paiements directs (contre 45 % actuellement), un maintien de l'ICHN et une augmentation des aides couplées aux protéines végétales.

L'écorégime, qui mobilisera 25 % du montant des aides directes, est présenté comme un outil de diversification des cultures, permettant de réduire les intrants et préserver la biodiversité, de mettre

fin à la baisse voire de reconquérir des prairies permanentes et d'encourager la présence d'infrastructures écologiques, dont les haies. Il est décrit comme un « *outil de masse* », correspondant à un effort individuel qui « *demeure accessible à tous* »¹⁷, un niveau d'exigence plus élevé étant renvoyé aux MAEC. Le même montant unitaire à l'hectare est attribué à tous les types de production, sous réserve de respecter un certain nombre de contraintes et la certification HVE y donne accès, au même titre que l'agriculture biologique.

Une étude de l'Office français de la biodiversité (OFB)¹⁸ produite début 2021 tend à démontrer que la référence à la certification HVE ne présente aucun bénéfice environnemental supplémentaire par rapport à celui apporté par le simple respect des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)¹⁹ et que le niveau d'ambition est calibré au niveau de ce qui se pratique déjà dans la majorité des exploitations. En réponse, le MAA s'est engagé à rénover le référentiel HVE d'ici l'entrée en vigueur du PSN, à la suite de travaux d'évaluation des cahiers des charges en cours.

L'Ae recommande de fournir le nouveau référentiel du dispositif HVE avant la mise en consultation du PSN.

Le projet de PSN est constitué de 115 interventions, dont 75 interventions planifiées par l'État (39 financées par le Feaga et 36 par le Feader) et 40 interventions planifiées par les Régions (Feader). Dans ce projet, l'État reprend la planification de la quasi-totalité²⁰ des mesures surfaciques et confie aux Régions les investissements et l'installation, mesures sur lesquelles elles avaient déjà fortement augmenté leur contribution lors de l'actuelle programmation. Les fiches descriptives des interventions sont présentées comme des documents de travail, issus de la concertation, certains éléments étant encore provisoires ou ayant vocation à être précisés ultérieurement.

À l'occasion de l'échange entre les représentants du MAA et les rapporteuses, il a été signalé que le montant de certaines MAEC serait augmenté et que deux nouvelles MAEC relatives aux enjeux eau (algues vertes et intrants) seraient introduites. Toutefois cela se fera à moyens constants pour le deuxième pilier de la Pac. Par ailleurs, de nouveaux textes dits « *actes secondaires de la Commission* » doivent venir compléter le règlement européen et sont susceptibles d'influer sur la ligne de base de l'écoconditionnalité ; ils pourraient conduire à réajuster le dispositif proposé. Ces éléments interviendront début 2022 et selon le MAA ne pourront pas être pris en compte dans le cadre de l'élaboration du futur PSN qui aura été déposé fin 2021 auprès de la Commission. Ils seraient introduits dans le cadre de sa révision à mi-parcours ou à l'occasion d'une modification annuelle.

1.5.1 Le descriptif des stratégies d'intervention

Pour chacun des 49 besoins identifiés, le dossier récapitule le type d'interventions mobilisables. Par exemple, pour assurer un revenu aux agriculteurs (A1), c'est l'aide découplée de base au revenu qui

¹⁷ 79 % des exploitations en grande culture y auraient accès.

¹⁸ <https://hal.inrae.fr/hal-03213474/file/INRAE-2021-La%20r%C3%A9orientation%20des%20aides%20dans%20le%20cadre%20de%20la%20future%20PAC%20post-2023%20%28003%29.pdf>

¹⁹ Les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) constituent un sous-domaine de la [conditionnalité](#) de la PAC. Définies par l'[arrêté national du 24 avril 2015 modifié](#), ainsi que par le code rural et de la pêche maritime, elles concernent sept thématiques : bandes tampons le long des cours d'eau, prélèvements pour l'irrigation, protection des eaux souterraines contre la pollution causée par des substances dangereuses, couverture minimale des sols, limitation de l'érosion, maintien de la matière organique des sols et maintien des particularités topographiques.

²⁰ Sauf pour ce qui concerne les races menacées et l'apiculture- 65.30 et 65.31

est retenue comme l'outil le plus approprié. Pour accompagner le développement des filières émergentes (B5), il est fait référence aux aides couplées aux cultures des légumineuses et à l'écorégime²¹. La conditionnalité et l'écorégime doivent apporter une réponse à la réduction des émissions de GES (D3), ainsi que l'aide au développement des légumineuses pour réduire les importations de soja. Pour promouvoir la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité dans les pratiques (F3), il est fait référence à la conditionnalité, l'écorégime et les MAEC.

1.5.2 Le dispositif de suivi

Des indicateurs de réalisation et de résultats sont définis dans le PSN pour chaque intervention, sans précision sur la situation initiale ni la cible visée. Par exemple pour l'écorégime, l'indicateur de réalisation est le nombre d'unités (ha ou unités de gros bétail) relevant de programmes écologiques et les indicateurs de résultat seront « *établir un lien entre l'aide au revenu et les normes et bonnes pratiques* », « *adaptation au changement climatique et atténuation* », « *stockage du carbone dans les sols et la biomasse* », « *amélioration des sols* », « *préservation des habitats et des espèces* », « *préservation des particularités topographiques* » et « *utilisation durable des pesticides* ». Il n'est pas précisé non plus qui assurera ce suivi, la source de données, et les modalités d'adaptation en cas de trajectoire non conforme. Cette lacune est d'ailleurs relevée dans l'évaluation environnementale. Enfin, un même indicateur peut être retenu pour plusieurs interventions de même nature (par exemple l'indicateur O.9 pour les aides couplées au revenu).

Pour les interventions surfaciques supposées favorables à l'environnement, le dossier propose un plan cible de 13 indicateurs de résultats pour chaque année de 2024 à 2028, en pourcentage de surfaces agricoles concernées (ou de nombre d'exploitations agricoles). Outre le fait que la description des indicateurs n'est pas très explicite, l'Ae relève que les seules cibles en augmentation concernent le nombre d'hectares aidés faisant l'objet d'engagements en matière de gestion en faveur de la qualité de l'air (qui passe de 7 % en 2024 à 10 % en 2028) et de l'eau (le nombre d'hectares aidés concernés par des mesures spécifiques conduisant à une utilisation durable des pesticides afin de réduire les risques et les effets des pesticides (de 50,9 % en 2024 à 54,7 % en 2028) ainsi que le nombre d'hectares aidés pour le maintien ou la conversion de l'agriculture biologique (de 1 % à 4,8 %). Les autres indicateurs restent stables, voire en baisse comme le nombre d'hectares payés et couverts par une aide au revenu soumise à la conditionnalité (de 87,2 % à 85,8 %, cf. aides découplées). Les rapporteuses ont été informées que ces trajectoires sont fixées dans le but de minimiser les risques de refus d'apurement et que la définition et le champ de ces indicateurs sont fixés par la Commission européenne à des fins de suivi purement financier, sans rapport avec le dispositif de suivi et d'évaluation du PSN qui doit être mis en place par chaque État membre. Telles que présentées, les données traduisent cependant un manque d'ambition du programme.

L'Ae recommande de justifier les valeurs retenues pour les indicateurs de résultat du plan cible

Un dispositif spécifique de suivi et d'évaluation du PSN permettra l'évaluation *ex ante*, à mi-parcours et *ex post* du plan. Le règlement européen en fixera les règles mais il n'est pas encore approuvé. Toutefois, il devra permettre de s'assurer que les plans fournis par les États membres sont cohérents avec l'ambition environnementale de l'Europe et de contrôler les progrès réalisés. La Commission européenne attend de la France qu'elle fixe des cibles quantitatives définies à l'amont de la mise en œuvre de la nouvelle Pac.

²¹ Ce qui n'est cependant pas retranscrit dans l'annexe 1, l'écorégime n'étant affiché comme contribuant qu'à certains des objectifs des orientations stratégiques D, E et F. Cette annexe est à mettre en cohérence avec le reste du PSN.

L'Ae recommande de bâtir un dispositif de suivi de la mise en œuvre du PSN permettant de répondre aux exigences de la Commission européenne et de réajuster le plan au cours de sa mise en œuvre en cas de non-respect des trajectoires visées.

1.6 Principaux enjeux environnementaux du PSN

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux liés à l'élaboration du PSN, au-delà de celui, transversal, de la santé humaine, sont à apprécier à la lumière du cadre constitué par le Pacte vert européen et les nouvelles attentes sociétales :

- la biodiversité terrestre et aquatique, les continuités écologiques et l'état de conservation des espèces animales et végétales ;
- la ressource en eau ;
- le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre liées aux pratiques agricoles ;
- la vulnérabilité des sols et leur artificialisation.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport d'évaluation environnementale est précédé de réserves méthodologiques, relatives aux incertitudes concernant les incidences et les risques environnementaux associés à certaines mesures, à l'impossibilité de prendre en compte les dernières modalités de mise en œuvre de l'écorégime (« stabilisées »²² seulement mi-juillet et n'étant pas encore approuvées par la Commission européenne) et aux incertitudes demeurant sur la façon dont l'écoconditionnalité²³ sera définie. L'évaluation environnementale n'a en outre pas été l'objet d'une démarche itérative démarrée en phase amont de l'élaboration du PSN mais semble avoir été réalisée *a posteriori* sur la base d'un projet déjà validé dans ses principes et équilibres principaux. Ses résultats ont pu conduire aux réflexions en cours relatives au cahier des charges HVE et à l'ajout de deux MAEC (relatives aux algues vertes et aux intrants) sans pour autant que ceux-ci soient, par anticipation ou par précaution, pris en considération dans le projet de PSN à ce stade.

Le rapport comporte une estimation de la contribution financière des interventions aux objectifs environnementaux, qui amène à la conclusion que « 29 % de la contribution UE et 30 % de la contribution publique totale au titre du PSN Pac contribuent de manière prioritaire aux trois objectifs spécifiques environnementaux « contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce dernier, ainsi qu'aux énergies renouvelables » (OS D) ; « favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air » (OS E) ; « contribuer à la protection de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages » (OS F) en soutenant spécifiquement des changements de pratique ». Cependant, les éléments de calcul sont peu explicites et la prise en compte de l'écorégime, dont toutes les modalités de mise en œuvre n'étaient pas encore connues au moment de la rédaction de l'évaluation et par conséquent dont le niveau de contribution à l'amélioration de la prise en compte de l'environnement par rapport aux pratiques actuelles n'était pas évalué, ne permettent pas de

²² Partiellement, notamment du fait que le cahier des charges de la certification HVE qui servira de référence n'est toujours pas finalisé

²³ Notamment du fait que deux MAEC sont en cours de discussion

considérer ces données comme fiables. L'absence d'indicateurs quantifiés et précis permettant de mesurer l'impact de la Pac sur l'environnement renforce le sentiment que l'interprétation proposée est exagérément optimiste.

L'Ae recommande d'affiner l'analyse des dépenses de la Pac, et de la coupler à des éléments fiables et documentés, exposant le rapport entre les montants financiers présentés et les effets des interventions afférentes sur l'environnement, afin d'évaluer plus précisément le niveau de contribution à l'amélioration de l'environnement.

2.1 Articulation du PSN avec les autres plans, documents et programmes

Le rapport d'évaluation environnementale présente l'articulation du PSN avec une liste de documents de niveau européen (la stratégie « de la ferme à la table », l'annexe XI du RPS du PSN Pac 2023–2027, la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, la stratégie européenne en matière de compétences en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience, le Règlement du Parlement européen et du conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement UE 2018–1999 (loi européenne sur le climat) et le Pacte vert européen) et de niveau national (la stratégie nationale bas-carbone, la stratégie nationale pour la biodiversité 2010–2020, le plan Biodiversité (qui fixe les priorités à l'horizon 2022 et 2025), la stratégie nationale de déploiement du biocontrôle 2020–2025, la Stratégie Nationale de lutte contre la Déforestation Importée (SNDI), les plans protéines, écophyto et Ecoanibio et la loi Egalim). En revanche, pour ne citer que les principaux, la directive cadre sur l'eau, le programme d'actions national nitrates et le plan national de la forêt et du bois ne sont pas évoqués, ni le 4^e plan national santé environnement. Lors des échanges avec les rapporteuses, il a été précisé que ces documents n'ont pas été analysés, dans la mesure où ce sont des documents réglementaires qui s'appliquent de droit. L'Ae considère cependant que dans la mesure où les objectifs affichés par ces plans programmes ou schémas ne sont pas atteints, il est légitime, voire nécessaire, d'examiner la façon dont la Pac peut davantage contribuer à une amélioration de la situation constatée. En outre, la stratégie nationale bas carbone et le plan biodiversité par exemple ne sont pas moins « contraignants » et ont bien été l'objet d'une analyse.

L'analyse est présentée sous la forme d'un tableau synthétique qui énumère, par axe ou objectif de chacune des politiques, les éléments du PSN qui y contribuent, en citant les fiches intervention correspondantes. De façon générale la formulation retenue, « *le PSN contribue* », ne permet pas d'engager une analyse critique sur le niveau d'engagement, qui est dans certains cas, au mieux, évalué de façon qualitative et empirique.

Cet angle d'analyse ne permet pas de mettre en évidence les interactions entre les enjeux des différentes politiques, ni d'identifier les actions ou interventions du PSN dont les effets pourraient se révéler en contradiction avec les engagements nationaux ou européens.

L'Ae recommande de compléter l'analyse de l'articulation de la Pac avec les autres plans et programmes en s'intéressant aussi aux effets potentiellement négatifs de certaines des interventions de la Pac sur l'atteinte des objectifs des différentes stratégies nationales ou européennes (en particulier sur l'environnement et la santé).

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives d'évolution

L'état initial de l'environnement est décrit par thématique et sous-thématique environnementale, pour l'ensemble du territoire français. Les principaux constats sont confrontés à l'origine des pressions des activités agricoles. Il en résulte une liste de problématiques clés en lien avec le PSN.

La hiérarchisation des enjeux est établie à l'issue d'une cotation prenant en compte le niveau de risque et son évolution, l'étendue du territoire concerné, la part de l'agriculture dans les pressions et l'importance de l'enjeu dans les politiques de l'Union européenne, et allant de 0 à 3. La note moyenne pour l'enjeu varie ainsi de 1,4 (patrimoine) à 2,7 (atténuation du changement climatique), suivi de peu par la biodiversité ordinaire (2,6) et la biodiversité remarquable (2,5). L'Ae note que l'intégration d'un paramètre lié à l'étendue du territoire concerné conduit à « lisser » le niveau d'enjeu pour certaines problématiques qui pourtant sont particulièrement aiguës localement. C'est le cas par exemple de la qualité de l'eau évaluée à 2,1, alors que le sujet est majeur pour le quart nord-ouest de la France, ou de la disponibilité de la ressource en eau évaluée à 1,8, alors que cette problématique est essentielle pour de nombreux territoires, en particulier dans le sud-ouest et le sud-est. En outre, la caractérisation du risque et de son évolution peut conduire à des biais. Par exemple, la pollution atmosphérique est évaluée à 1,6, en arguant que « *la situation s'améliore globalement depuis une quinzaine d'années et [que] d'autres activités ont un impact bien plus significatif que les activités agricoles* ». Ceci est juste, tous polluants confondus, mais ne prend pas en compte, par exemple, la thématique particulière de la pollution de l'air par les pesticides, ni le fait que la pollution par l'ammoniac est essentiellement d'origine agricole, et que la situation n'évolue pas favorablement pour ces deux paramètres. En outre, même si la pollution agricole était inférieure à celle d'autres activités, cela n'exonérerait en rien celle-ci de la nécessité de faire sa part de l'amélioration.

Dans un autre chapitre, l'état des lieux est complété par une caractérisation spatialisée, même si elle reste grossière, de chaque enjeu environnemental, identifiant des grandes zones, « Pays de la Loire », « Grand Est », « région sud », « bassin méditerranéen » par exemple, et les territoires ultramarins particulièrement concernés le cas échéant. Ces analyses se concluent par une indication sur l'intérêt ou non de considérer l'enjeu à une échelle autre que nationale, ce qui est le cas pour la biodiversité et les continuités écologiques, la qualité des sols et des eaux, l'adaptation au changement climatique, les risques naturels, la disponibilité de la ressource en eau. Ces éléments ne sont toutefois pas utilisés dans la cotation des enjeux même si l'évaluation environnementale précise que « *les commentaires devront être étayés plus finement en prenant en compte notamment la spatialisation des enjeux* », ce que le dossier ne fait pas, en effet.

L'Ae recommande de territorialiser le niveau d'enjeu des problématiques et d'intégrer en outre un paramètre lié à leur intensité et à leur évolution tendancielle.

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de PSN a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

L'évaluation environnementale présente une analyse qualitative de l'évolution de la situation, dans le contexte actuel, dans un chapitre « *scénario au fil de l'eau* ». Pour chaque thématique environnementale, les perspectives sont toutes assez pessimistes, allant du maintien de la situation

actuelle à une aggravation. Cette forme de fatalisme s'illustre dans l'exemple suivant : « *En Bretagne, région sévèrement touchée par l'eutrophisation et la prolifération des algues vertes dans les masses d'eau côtières, la situation n'est pas en voie d'amélioration d'après le dernier rapport de la Cour des Comptes. En effet, bien que les concentrations moyennes de nitrates dans les rivières ... tendent à poursuivre leur diminution, la pression d'azote épandu dans les baies tend à ralentir sa baisse, voire augmenter depuis 2015. Et les actions de lutte mises en œuvre depuis les années 2000 ne se traduisent pas par des résultats concluants en termes de réduction voire stabilisation des surfaces d'échouage d'algues vertes. En raison de la prolifération des algues vertes, les masses d'eaux côtières des huit baies demeuraient classées en 2020 en « état médiocre » ou en « état moyen ».*

Le scénario au fil de l'eau défini par l'évaluateur n'envisage pas qu'une application stricte des réglementations nationales et européennes puisse conduire à améliorer la situation (comme par exemple le respect des débits réservés en période d'étiage, ou des objectifs de la directive cadre sur l'eau (DCE) d'atteinte du bon état des cours d'eau à l'horizon 2027). Ceci conforte l'Ae dans l'observation précédente relative à l'analyse de l'articulation entre le PSN, d'une part, la DCE et le 7^e Plan d'action nitrates (PAN) notamment. Pourtant, les rapporteuses ont été informées que le projet de PSN lui-même avait été bâti par le MAA en prenant comme hypothèse l'application stricte des réglementations nationales et européennes, ce qui n'est pas cohérent avec le scénario de référence retenu dans le rapport environnemental et sur lequel se fonde l'évaluation de ses incidences sur l'environnement.

Enfin, le scénario au fil de l'eau s'appuie *a priori* sur une poursuite de la Pac actuelle sans que cela soit cependant explicite dans le dossier. L'absence de toute aide européenne dans le domaine agricole n'est pas évoquée.

Ce scénario n'est pas comparé à d'autres scénarios plus volontaristes, conformes aux ambitions et aux engagements de la France en matière d'environnement (incluant notamment le changement climatique et la santé humaine), et l'examen des solutions de substitution raisonnables n'est pas conduit, au motif que « *le PSN est largement encadré par le règlement européen et les critères de sélection, voire d'éligibilité, seront en partie définis dans les documents de mise en œuvre (DOMO) au niveau national et régional. Il n'apparaît donc pas pertinent ici d'envisager des solutions de substitution à l'intervention de la Pac. Le choix des actions qui seront soutenues repose par ailleurs sur une analyse détaillée des besoins et un processus de concertation impliquant les régions et les différentes parties prenantes et l'ESE n'a pas pour objet de juger de la pertinence de ces choix* ». Or, il ne s'agit pas ici d'étudier un scénario sans la Pac ou avec un autre cadre européen, mais de retracer l'arbre des décisions prises depuis le début de la réflexion sur le futur PSN, en précisant à chaque étape significative de son élaboration quels critères notamment environnementaux ont été pris en compte et comment les options envisagées permettraient d'infléchir le scénario tendanciel. *In fine*, il s'agit également de présenter de façon claire les types et niveaux d'interventions envisagés, et les montants unitaires, la part financière attribuée à chaque intervention, et l'analyse multicritères dont ils ont fait l'objet ayant conduit au scénario retenu. Ces choix ne sont dans la majorité des cas pas expliqués, notamment en référence à des critères environnementaux.

Pourtant, des études récentes²⁴ produites par des instituts de recherche reconnus existent et auraient pu servir à guider ou étayer tel ou tel choix.

²⁴ Par exemple : « *La sensibilité du revenu des exploitations agricoles françaises à une réorientation des aides dans le cadre de la future Pac post-2023* » Vincent CHATELLIER Cécile DETANG-DESSENDREINRAE, Pierre DUPRAZINRAE, Hervé GUYOMARD – Inrae

L'Ae recommande de retracer l'arbre des décisions ayant conduit au projet de PSN, en précisant le poids des critères environnementaux considérés, à l'issue d'un exercice de comparaison de scénarios de substitution raisonnables à l'échelle des interventions, et de justifier le choix du scénario retenu, notamment au regard de critères environnementaux.

Après une période de programmation où une territorialisation des interventions a été pratiquée en confiant aux Régions la gestion du Feader, le PSN revient sur un mode d'intervention, pour les aides surfaciques, ne prenant pas en compte la spécificité des territoires. Trois MAEC, forfaitaires (transition des pratiques, transition bas carbone et systèmes forfaitaires) restent planifiées par les Régions comme outils territorialisés concernant l'environnement permettant de faire évoluer les systèmes d'exploitation. Les autres MAEC et interventions portant spécifiquement des objectifs environnementaux ne sont pas l'objet d'une territorialisation.

L'Ae recommande de reconsidérer le choix de ne pas territorialiser toutes les interventions en faveur de l'environnement.

2.4 Incidences notables probables de la mise en œuvre du PSN, mesures d'évitement, de réduction et de compensation et suivi de leur efficacité

2.4.1 Incidences probables de chaque intervention

L'analyse des incidences est menée méthodiquement, par type d'interventions, pour chaque thématique environnementale, même si l'évaluateur n'a pas pu bénéficier des fiches descriptives de l'ensemble des interventions, en particulier des modalités de leur mise en œuvre, au moment de l'évaluation. L'évaluateur a alors supposé que les modalités de mise en œuvre de la Pac actuelle étaient reconduites et s'est appuyé sur les cibles et maquettes financières fournies par le pétitionnaire. Il a régulièrement pris comme référence des études et travaux menés à l'échelle européenne ou en son sein permettant d'étayer son argumentation. L'évaluation porte sur l'ensemble des interventions, qu'elles affichent un objectif environnemental direct ou non.

L'évaluation prend en compte l'objet, les modalités de mise en œuvre (critères, montants, etc.), la part du budget du PSN que représente l'intervention et les inconnues en la matière.

Les recommandations successives qui suivent concernent *a priori* l'ensemble des interventions du PSN.

Le Feaga

Concernant les aides découplées²⁵ (représentant plus de 40 % de la contribution publique totale), leurs impacts sont évalués comme « négatifs à positifs » pour la plupart des enjeux environnementaux (biodiversité, qualité des milieux, climat, gestion quantitative des ressources naturelles), ou neutres pour les enjeux de gestion des risques naturels et de cadre de vie²⁶, sans

²⁵ 17.1 Paiement de base – Hexagone ; 17.2 Paiement de base Corse ; 26.1 Aide redistributive complémentaire au revenu et 27.1 Aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs.

²⁶ « Les paiements directs découplés peuvent ainsi potentiellement maintenir des exploitations à un mode de gestion intensif, exerçant localement de fortes pressions sur les milieux (charges élevées en intrants par hectare, forte consommation d'eau, travail intensif du sol...) ou des exploitations économiquement précaires, inaptes à mettre en place des changements structurels nécessaires à l'amélioration de leurs impacts environnementaux ». « Les incidences négatives peuvent être toutefois limitées par le renforcement des BCAE au niveau communautaire et également par le paiement

jamais aller jusqu'à qualifier de « potentiellement très bénéfique » ou « potentiellement très négatif ». L'Ae relève également que l'enjeu « santé humaine » n'est pas retenu pour les aides découplées (au sein du 1^{er} pilier)²⁷. L'évaluation prend en compte l'effet atténuateur des BCAE des terres qui, étant une condition d'accès aux aides, introduisent des obligations favorables à la biodiversité (maintien des prairies permanentes, bandes tampons près des cours d'eau, diversification des cultures, protection des zones humides), au stockage du carbone (maintien des prairies permanentes, tourbières, non labour des prairies permanentes en site Natura 2000, bandes tampons) et à la qualité des milieux notamment de l'eau (bandes tampons, couverture du sol, maintien des prairie permanentes) et du sol (couverture du sol, interdiction de brûlage des chaumes, travail du sol). Les dérogations nationales pouvant être introduites sur certaines BCAE peuvent toutefois limiter ou renforcer ces effets potentiellement bénéfiques. Le choix effectué par le projet de PSN sur les BCAE, qui a quelquefois conduit à assouplir leur niveau d'exigence par rapport au précédent exercice, n'a pas été évalué. Finalement l'ampleur de l'impact de ces BCAE demeure selon le dossier difficile à évaluer.

In fine, l'analyse porte sur les incidences des BCAE qui conditionnent l'octroi de ces aides. L'analyse prend en compte des incidences directes et indirectes, y compris celles sur les décisions de production de l'agriculteur. Une analyse plus précise par grands systèmes d'exploitation pourrait être plus performante et représenter une aide à la décision, ce qui n'est pas le cas ici. L'inadaptation de l'échelle de l'état des lieux se reporte sur l'analyse des incidences dont le caractère trop global rend les résultats ininterprétables. Le degré de territorialisation de ces analyses est à adapter aux thématiques environnementales considérées et aux niveaux d'enjeux en présence.

L'Ae recommande de territorialiser l'analyse des incidences du PSN sur l'environnement en y intégrant une typologie des exploitations.

Concernant les aides couplées, par exemple les aides couplées herbivores (représentant 8 % de la contribution publique totale), l'évolution du dispositif permet de répondre à certains enjeux environnementaux en favorisant les pratiques considérées comme extensives (chargement limité à 1,4 UGB²⁸/ha de surface fourragère, pour un plafond d'aide limité à 120 UGB). L'analyse conclut que les aides couplées animales peuvent avoir des effets négatifs à positifs selon le type d'élevage bénéficiaire, les pratiques mises en œuvre (stratégie fourragère, gestion du chargement, gestion des effluents...) et la localisation de ces élevages (zones sensibles à l'eutrophisation, DCE, Natura 2000). Les impacts sont ainsi potentiellement « négatifs à positifs » en matière de biodiversité et de qualité des milieux, très négatifs en matière de climat, neutres en matière de risques naturels, ressources naturelles et autres et enfin positives en matière de cadre de vie. La part fixée à 8 % de la contribution totale du PSN est qualifiée de « justifiée », sans plus d'explication sur le montant retenu, par l'importance du maintien des filières d'élevage au regard d'enjeux économiques et sociaux (maintien des entreprises de transformation et des emplois dans des zones rurales), d'enjeux d'équilibre territorial (répartition de la production sur le territoire) et environnemental (pour éviter le retournement des prairies dans les zones de plaine et dans les zones intermédiaire). Le montant de cette contribution n'est pas analysé au regard de celles des autres interventions ; le caractère

redistributif qui favorise les exploitations de petite taille qui sont, a priori, plus favorables à la production de biens environnementaux (surtout pour les exploitations spécialisées en productions animales) (Kirsch, 2017) ».

²⁷ Il est mentionné pour les aides sectorielles relatives à l'apiculture et l'oléiculture (1^{er} pilier) et sinon pour la conversion à l'agriculture biologique et les MAEC (émargeant au Feeder, 2^e pilier).

²⁸ L'unité de gros bétail (UGB) (aussi appelée unité gros bovin) est l'unité de référence permettant de calculer les besoins nutritionnels ou alimentaires de chaque type d'animal d'élevage.

additionnel des incidences positives ou négatives de cette mesure avec celles de telle ou telle autre n'est pas évalué.

L'Ae recommande d'évaluer les effets cumulés des impacts des différentes interventions pour chaque type d'exploitation.

Seules les aides couplées légumineuses²⁹ (2 % de la contribution publique totale) ont un impact positif. Le montant unitaire prévisionnel, considéré comme élevé, est justifié par la volonté d'atteindre une meilleure autonomie au niveau national. Cependant, compte tenu de la variabilité des surfaces en légumineuses, le montant unitaire pourrait varier de plus ou moins 30 % de la valeur du montant moyen prévu. En outre, le caractère incitatif des aides reste suspendu selon le dossier à l'état, conjoncturel, du marché des céréales et oléo-protéagineux qui intervient dans l'arbitrage des assolements des agriculteurs. Aucune analyse de la sensibilité du résultat à cette variabilité ou à l'état du marché n'est restituée dans l'étude.

L'Ae recommande d'évaluer comment les variations du marché (notamment des céréales et oléoprotéagineux) sont susceptibles d'influer sur l'attractivité des aides en faveur de l'environnement, selon le montant unitaire de ces dernières, et donc sur les surfaces totales qui en bénéficieraient.

Les incidences de l'écorégime (25 % de la maquette totale prévisionnelle) sont évaluées séparément pour chacune des trois voies ouvertes et de leurs déclinaisons, « pratiques agro-écologiques »³⁰, « certifications environnementales » (HVE ou « niveau 2+ »³¹, ou AB) et « éléments non productifs favorables à la biodiversité ». Les impacts potentiels de l'écorégime sont estimés positifs, voire très positifs en matière de biodiversité, de qualité des milieux et de bien-être animal. Ils sont jugés neutres à positifs sur les dimensions climat, risques naturels et cadre de vie et neutres sur les ressources naturelles. L'analyse précise cependant que les impacts potentiels de chaque type d'écorégime dépendent « des effets propres des pratiques associées et de l'ampleur potentielle de leur déploiement » et classe chacun selon leurs incidences. Par exemple, l'écorégime « pratiques agroécologiques / diversification » se classe en 5^{ème} position sur les sept modalités étudiées. L'écorégime « certification/AB » se place en première position. Néanmoins l'analyse relève que le niveau d'aide dont pourront bénéficier les producteurs certifiés AB sera inférieur au niveau versé sur la période 2014-2020 pour ceux ayant bénéficié de l'aide au maintien en AB, induisant un risque de perte d'attractivité pour cette certification, alors même que c'est elle qui emporte les incidences les plus positives pour l'environnement.

Malgré ce premier niveau d'évaluation qui permet de constater que « les incidences potentielles sur l'environnement des écorégimes HVE voie B et « pratiques de gestions agroécologiques » sont jugées moins performantes que les autres du fait de la faible ampleur des changements attendus... et de l'incidence limitée des pratiques mises en œuvre (HVE voie B) ou encore à cause de la difficulté de

²⁹ 29.06 Aide couplée aux légumineuses à graines et aux légumineuses fourragères déshydratées ou destinées à la production de semences ; 29.07 Aide couplée aux légumineuses fourragères ; 29.08 Aide couplée complémentaire aux légumineuses fourragères hors montagne. La 29.06 correspond à la fusion des interventions initialement distinctes (29.06, 29.07, 29.08, 29.09 et 29.11).

³⁰ Diversité des cultures revue par rapport au « verdissement » actuel (un regroupement en neuf catégories de cultures contre plus de 140 cultures différentes en 2014-2020), absence de labour des prairies permanentes maintenues au niveau individuel, implantation d'une couverture végétale de l'inter-rang en vergers et vignes, certification environnementale, mais aussi maintien d'un pourcentage minimum d'éléments et surfaces non-productifs favorables à la biodiversité sur tous les types de terres agricoles au-delà de la conditionnalité.

³¹ Ce « niveau 2+ » est une étape dans l'obtention du label HVE, non sanctionnée par une certification.

mesurer la capacité de l'écorégime à générer un changement de pratiques », l'analyse finale ne fait pas de discrimination entre les différentes voies d'accès, alors qu'elles ne sont pas cumulables et que la tentation pour un exploitant est de privilégier la voie assortie du minimum de contraintes, pour un niveau d'aide équivalent.

L'absence d'objectifs assignés à chacune de ces voies par le pétitionnaire et les inconnues existant encore sur le niveau d'exigence de la voie de certification HVE et du « niveau 2+ » empêchent toute évaluation pertinente de la mise en œuvre de l'écorégime à son échelle. La finalisation de ces cahiers des charges devrait, selon l'Ae, découler d'une analyse visant à maximiser la valeur ajoutée environnementale de la mesure (cf. partie 3).

L'Ae recommande de fonder la justification de chacune des voies de l'écorégime et des objectifs qui lui sont assignés par le PSN, sur une analyse mesurant leurs effets environnementaux.

Les autres interventions sectorielles du Feaga (viticulture, oléiculture, fruits et légumes et apiculture) restent très modestes en volume, mais peuvent générer des incidences négatives pour certaines d'entre elles. Elles dépendent des orientations privilégiées, des pratiques culturales effectivement appliquées, de la localisation des productions voire des opérations mises en œuvre par les organisations de producteurs, ce qui devrait conduire à préciser leurs conditions d'éligibilité.

L'Ae recommande de reconsidérer, à l'échelle du PSN, la mise en œuvre d'interventions ayant des incidences négatives sur l'environnement et de renforcer les conditions d'éligibilité de ces interventions afin d'éviter ou réduire autant que possible leurs incidences environnementales.

Concernant le Feader

Les mesures de conversion à l'agriculture biologique³² représentent 2 % du PSN. Leurs impacts potentiels sont positifs à très positifs sur les principaux enjeux environnementaux étudiés mais sont jugés plus difficiles à évaluer sur la qualité de l'air (émissions d'ammoniac), la production de déchets, le développement des énergies renouvelables, l'artificialisation des sols et le cadre de vie. Les montants unitaires sont fournis selon les cultures concernées ; ils sont fondés sur le calcul différentiel de marge brute entre production conventionnelle et production en phase de conversion à l'agriculture biologique, complété par les surcoûts en main d'œuvre liés à la mise en place des itinéraires techniques lorsque ces derniers sont avérés. Le montant unitaire des aides à la conversion pour les cultures annuelles a été revalorisé à 350 €/ha contre 300 €/ha sur la précédente programmation, sans toutefois en expliquer la raison et le mode de calcul. La fiche descriptive de l'intervention précise qu'un montant d'aide maximum par exploitation peut être fixé annuellement ce qui n'était pas arbitré au moment de l'évaluation. Le dossier considère que le renouvellement des montants annuels 2014–2020 et la revalorisation du montant des aides pour les cultures annuelles devraient renforcer le caractère incitatif du dispositif, sans mesurer l'effet de la suppression de l'aide au maintien (122 €/ha/an, en moyenne, un certain nombre de régions n'ayant pas maintenu cette aide dans la période actuelle). L'écorégime, à hauteur de 82 €/ha/an est censé compenser ce manque à gagner, mais outre le fait qu'il n'apporte pas de soutien supplémentaire par rapport à la certification HVE, la baisse de revenu est susceptible, malgré le différentiel de prix de vente des produits labellisés AB, de décourager l'agriculture biologique par rapport à la HVE. Les effets de cet

³² 65.01 Aide à la conversion à l'agriculture biologique (CAB) pour l'Hexagone ; 65.02 Aide à la conversion à l'agriculture biologique (CAB) – Annuités 2025 et 2026 des engagements souscrits sur la période de transition 2021–2022 ; 65.03 Aide à la conversion à l'agriculture biologique (CAB) pour la Corse ; 65.04 – Aide à la conversion à l'agriculture biologique (CAB) pour les DOM.

impact économique sur l'évolution des pratiques nécessiteraient d'être analysés de façon plus approfondie.

L'Ae recommande de s'assurer du caractère suffisamment incitatif des mesures de conversion à l'agriculture biologique malgré la suppression des aides au maintien et le cas échéant de revoir le PSN afin que ce caractère incitatif ne régresse pas.

Comme pour l'intervention relative à la conversion en agriculture biologique, un montant d'aide maximum par exploitation peut être fixé annuellement pour d'autres interventions sanctionnant des pratiques vertueuses pour l'environnement, ce qui n'était pas arbitré au moment de l'évaluation. Les critères, notamment environnementaux, conduisant à ce plafonnement et au choix du montant retenu chaque année ne sont pas explicités.

L'Ae recommande de reconsidérer, au regard de critères environnementaux, le principe du plafonnement par exploitation des aides en faveur des pratiques les plus vertueuses pour l'environnement.

Les MAEC représentent 2,7 % de l'enveloppe du PSN (dont près de 50 % pour la biodiversité) et visent à encourager des changements de pratique favorables à l'environnement³³. Le niveau d'ambition poursuivi par ces mesures est plus élevé que celui demandé dans les pratiques des écorégimes et l'objectif est de concentrer l'engagement en MAEC dans les territoires identifiés « à enjeux » afin d'éviter une dispersion et une moindre efficacité de ces financements. Les interventions visent à compenser les pertes de revenus et les surcoûts (non évalués dans le dossier fourni) induits par la mise en œuvre de ces pratiques. Elles sont ouvertes à la souscription dans le cadre d'un projet agro-environnemental et climatique (PAEC) construit et porté par un opérateur agro-environnemental. Les MAEC eau n'incluent pas d'intervention spécifique vis-à-vis des flux de nitrates et phosphates vers les masses d'eau, et aucune exigence de base n'est assurée puisque la BCAE « gestion des nutriments » n'a pas été maintenue. Pourtant, l'évaluation de la Cour des comptes sur la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne (2021), par exemple, rapporte l'absence de résultats visibles en matière d'amélioration de l'état des masses d'eau côtières bretonnes, et souligne que « *les aides de la Pac ne sont pas en mesure d'accompagner efficacement* » les changements de système ni la diffusion des bonnes pratiques culturales. En particulier, « *les MAEC bénéficient surtout à quelques bassins versants tournés vers l'élevage bovin herbager ; les autres orientations (légumes, élevage porcin, volaille) ne disposent pas de mesures adaptées* ». À ce stade, l'intégration des deux MAEC algues vertes et intrants n'est pas confirmée.

L'Ae recommande de compléter le PSN par une intervention visant à diminuer les flux de nitrates et phosphates vers les masses d'eau. Elle recommande également de démontrer le caractère incitatif des MAEC (au regard des surcoûts ou des moindres revenus induits à court ou moyen terme pour l'exploitant agricole par la mise en œuvre des pratiques favorables à l'environnement) et surtout au regard des autres aides apportées par le PSN, pour chaque typologie d'exploitation et de territoire.

Au total, les incidences positives des MAEC seront potentiellement maximales pour les enjeux biodiversité, climat, et qualité des milieux. Leur amplitude sera néanmoins conditionnée au taux de souscription par territoires et à la pertinence des périmètres des territoires de PAEC vis-à-vis des

³³ De manière générale, toutes les MAEC répondent à des pressions d'origine agricole démontrées sur la biodiversité (spécialisation des territoires et des assolements, simplification du paysage par agrandissement des parcelles, fermeture des milieux par abandon des pratiques pastorales traditionnelles, réduction des surfaces en herbe, utilisation de produits phytosanitaires, pollution des milieux...)

territoires à enjeu (exemple : Natura 2000, périmètres de captage...). L'échelle des surfaces concernées sera déterminante ainsi que la pérennité des engagements pris par les acteurs et la qualité de l'animation de ces mesures. La dotation de certaines MAEC, telles que la MAEC Climat qui ne représente que 0,52 % de la maquette totale, paraît selon le dossier très insuffisante au regard de l'importance des enjeux. En outre, alors que certains acteurs demandaient que le cadre national soit plus prescriptif en matière de critères de sélection, de modalités de construction et de fonctionnement des PAEC, que le nombre de MAEC par PAEC soit limité et que les montants unitaires des aides soient fixés en fonction des bienfaits environnementaux attendus afin de favoriser le déploiement des mesures les plus ambitieuses, la prise en compte de ces pistes d'amélioration n'a pas pu être analysée à ce stade en raison de l'indisponibilité des cahiers des charges des PAEC. L'optimisation de ces interventions n'a donc pas pu être assurée.

L'Ae recommande d'intégrer dans les meilleurs délais possibles les cahiers des charges mentionnés dans les fiches descriptives de chacune des MAEC après les avoir finalisés dans le cadre d'une démarche éviter-réduire-compenser appliquée à chaque intervention.

Concernant l'ICHN (représentant 11 % de la contribution publique), les paiements sont modulés en fonction de plusieurs critères fondés sur les différences de coûts supplémentaires et de pertes de revenu entre les systèmes agricoles, calculées à partir des données du réseau d'information comptable (RICA). Ils dépendent des catégories de surfaces (surfaces fourragères ; surfaces cultivées destinées à la commercialisation) et des types de zones. Selon le dossier, la bonification pour les élevages de petits ruminants et les élevages mixtes bovin/porcins ainsi que la modulation du chargement en limitent les effets négatifs.

Concernant les investissements productifs, les activités économiques non agricoles « *off farm* » (industries agroalimentaires, forêt, filière équine), l'amélioration des services de base et infrastructures dans les zones rurales, dont les montants ne sont pas connus, les impacts environnementaux et climatiques dépendront des critères de sélection choisis par les Régions et de leur volonté d'aller dans ce sens. Dans certains cas, des exclusions d'éligibilité les limitent et dans d'autres cas des critères d'éligibilité potentiels qui prennent en compte la préservation de l'environnement et la transition énergétique ou écologique sont avancés pour les limiter, sans être imposés ou garantis dans les fiches présentées. Concernant l'intervention vis-à-vis des infrastructures forestières – dessertes, l'équilibre est présenté de façon plus nuancée, du fait de conditions d'éligibilité limitant d'après le dossier le risque d'effets négatifs et de leur contribution à la préservation de massifs accueillant une biodiversité riche et à l'atténuation ou l'adaptation au changement climatique.

Concernant les interventions en faveur d'infrastructures hydrauliques agricoles sur les territoires, elles sont selon le dossier associées au développement d'une « irrigation de résilience », fondée sur un « panier de solutions » comprenant notamment le déploiement de nouvelles filières à base de cultures non irriguées ou économes en eau et au développement de pratiques culturales ou agroécologiques facilitant l'infiltration et la rétention de l'eau par les sols. Le dossier précise que les investissements dans l'irrigation (y compris les expansions) devront être compatibles avec l'obtention et le maintien d'un bon état des masses d'eau tel que visé dans la Directive cadre sur l'eau (2000/60/CE). La construction ou l'extension d'infrastructures hydrauliques pourraient avoir une incidence potentiellement très négative sur l'état des milieux, l'artificialisation des sols et sur les paysages du fait des modifications induites par les ouvrages de stockage ou d'irrigation, mais selon le dossier ces effets devraient être en partie limités par la définition de conditions d'éligibilité

et de principes environnementaux pour la modulation des taux d'aides. À ce stade, ces taux ne sont cependant ni finalisés ni apparemment requis. Il n'est pas fait référence aux principes retenus dans les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE)³⁴.

L'Ae recommande de définir des critères d'éligibilité exigeants vis-à-vis de l'environnement et de la santé humaine pour toutes les interventions relatives à des aménagements (investissements, infrastructures ou activités productifs, économiques ou hydrauliques).

Les interventions relatives à l'assurance climatique, au fonds de mutualisation et à l'indemnité SR pour la betterave sucrière ³⁵ (représentant 1,8 % de la maquette totale) sont évaluées comme pouvant avoir des incidences négatives à neutres pour les dimensions biodiversité, pollution, qualité des milieux et ressources naturelles, en soutenant des cultures ou systèmes d'exploitation fortement consommatrices d'intrants ou de ressources (exploitations arboricoles, viticoles, de grandes cultures et betteravières). Elles peuvent être négatives à positives en matière de climat, de risques naturels et de cadre de vie, si elles mettent en place des mesures préventives pour limiter la survenance d'aléas. L'hypothèse que ces interventions contribuent à favoriser une exposition plus forte aux risques en favorisant le maintien de pratiques pouvant causer des nuisances ³⁶ et n'encourageant pas les stratégies de diversification nécessaires pour faire face aux aléas climatiques, n'est pas analysée.

Le soutien aux organisations de producteurs « *peut avoir un impact positif sur l'environnement si le soutien concerne des projets ou exploitations engagés dans des démarches d'amélioration de pratiques ou en agriculture biologique. Dans le cas inverse, l'impact peut alors être négatif pour l'environnement.* », sans que des critères relatifs aux objectifs de ces organisations soient affichés.

L'Ae recommande d'évaluer les effets d'un système assurantiel généralisé sur l'évolution des pratiques d'adaptation aux aléas climatiques et de réserver le soutien aux organisations de producteurs ayant des objectifs favorables à l'environnement, en particulier des stratégies d'adaptation au changement climatique.

2.4.2 Incidences probables d'ensemble

Les effets du PSN sont évalués ensuite par grandes familles d'interventions : celles à vocation environnementale (Feader et Feaga), à effet nul à positif sur toutes les thématiques environnementales, celles soutenant le revenu et les filières (Feaga) et celles soutenant les investissements, le développement rural et la coopération (Feader pour les aides surfaciées), à effet négatif à positif ou nul ou nul à positif selon les thématiques environnementales. Aucun élément permettant de peser ou de relativiser les incidences entre thématiques environnementales d'une part et entre ces trois familles d'autre part n'est fourni. Aucune estimation du caractère cumulatif des incidences de ces interventions n'est fournie. L'étude d'impact n'approfondit pas non plus la

³⁴ Deux rapports du Cgedd apportent des éléments sur le sujet de la gestion de l'eau et leurs conclusions auraient pu être valorisées dans le cadre du PSN.

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.09.25_rapport_mission_bisch.pdf et
<https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Affaires-0011497>

³⁵ 70.1 Aide à l'assurance multirisque climatique ; 70.2 Soutien aux fonds de mutualisation ; 70.3 Instrument de stabilisation du revenu de la filière betterave sucrière

³⁶ Un rapport de France Stratégie (2017) alerte toutefois sur le risque d'effet pervers associé aux assurances revenu définies pour un risque particulier qui encouragent à une spécialisation de la production et une exposition au risque, appelant par là même davantage d'intervention. Il pointe que ce type d'outil n'incite pas à des comportements de prudence, de diversification des productions, d'économie ni d'autonomie des exploitations, qui représentent pourtant des stratégies pertinentes de résilience des exploitations en cas d'aléas.

sensibilité des incidences environnementales du PSN aux choix des agriculteurs entre les différentes voies d'accès à l'écorégime par exemple. Aucune projection ou estimation n'est produite, ni simulation des cumuls d'aides par grandes familles d'exploitations ou d'engagements environnementaux (déjà en agriculture biologique, déjà certifié HVE, en transition AB, en transition agro-écologique, ou non engagé dans une démarche particulière), en les extrapolant aux effectifs ou surfaces concernées.

Le constat de l'évaluation environnementale est celui d'un « infléchissement notable » des moyens du PSN visant à répondre aux grands enjeux de l'environnement par rapport à la précédente période de la Pac, mais d'une grande incertitude sur les incidences environnementales de l'activité agricole et d'une conviction que la trajectoire tracée par le futur PSN ne rejoindra pas d'ici 2030 celle de la stratégie nationale bas carbone (SNBC)², ni celle du plan biodiversité, ni celle de la directive cadre sur l'eau (DCE). L'Ae, au vu des éléments fournis par le MAA, souscrit à ce constat.

2.4.3 Mesures d'évitement et de réduction et suivi de leur efficacité

L'évaluateur ne propose pas de mesures d'évitement ou de réduction des incidences pour l'ensemble des interventions pourtant identifiées comme ayant des incidences nulles à négatives. Il n'approfondit pas toutes les pistes évoquées dans l'analyse telles que la définition de critères d'éligibilité exigeants en matière d'environnement.

Il préconise à ce stade d'avancement du projet, de mettre en place deux ensembles de mesures, visant à :

- optimiser les incidences positives des mesures dédiées à l'environnement, notamment l'écorégime, dont les modalités précises de mises en œuvre restent à définir, et les MAEC, à travers un ciblage pertinent des territoires sur lesquels elles seront appliquées (territoires à enjeux, notamment au regard des directives DCE et Natura 2000). Outre une animation plus développée dans les territoires pour assurer ce ciblage des MAEC, un suivi de la mise en œuvre de ces interventions est préconisé afin de pouvoir le cas échéant réajuster leurs modalités de mise en œuvre en cours de programmation ;
- orienter les soutiens vers les projets optimisant les bénéfices environnementaux des aides et limiter les incidences négatives sur l'environnement des projets émergeant aux aides aux investissements individuels des exploitations et des entreprises de l'aval, en encadrant les modalités de mise en œuvre des interventions (critères d'éligibilité et de sélection, modulation des aides notamment) dans les documents d'orientation et de mise en œuvre (Domo).

Les évaluateurs recommandent plus généralement l'application de la séquence éviter-réduire-compenser à l'échelle de chacun des projets qui seront candidats à des aides³⁷ à l'investissement, pour ceux considérés comme étant « à risque ». Une telle recommandation, à laquelle l'Ae souscrit, relève cependant de l'application de la législation en vigueur.

À ce stade, aucune des recommandations de l'évaluateur en matière de mesures ERC n'a été reprise dans le projet de PSN. Le fait que ni le cadrage de la Commission, ni les échanges avec elle sur les deux « nouvelles » MAEC, ni les cahiers des charges du dispositif « HVE révisé » de certification

³⁷ « Ceci notamment dans le cas de projets de taille importante impliquant par exemple la construction d'infrastructures conséquentes (ex : extensions de bâtiments d'élevage), d'aménagements très impactant (projets de méthanisation, génération de volumes conséquents d'effluents ou de déchets...) pour lesquels des adaptations du projet et/ou de sa réalisation (chantier) peuvent être nécessaires. »

environnementale et du nouveau « niveau 2+ » (non sanctionné par une certification) ne soient finalisés peut en être la cause. Le délai dans lequel ces mesures pourront être mises en place est à préciser et le programme devra être adapté en conséquence pour réduire autant que possible ses incidences négatives sur l'environnement.

L'Ae recommande de définir dans les meilleurs délais les mesures d'évitement, de réduction et si nécessaire de compensation des incidences environnementales du PSN et de présenter le calendrier dans lequel elles seront mises en œuvre.

La mise en place d'outils de suivi permettant de mesurer au cours de la programmation les surfaces concernées par les différentes modalités et la mesure dans laquelle l'aide génère un réel changement de pratique est également préconisée par l'évaluateur, afin de pouvoir le cas échéant revoir les modalités de mises en œuvre en cours de programmation³⁸.

Aucune des recommandations de l'évaluateur en matière de suivi n'a à ce stade été reprise dans le projet de PSN.

L'Ae recommande à l'État, en lien avec les parties prenantes concernées et en s'appuyant sur l'ensemble des compétences, outils et connaissances disponibles, de mettre en place un dispositif de suivi des incidences environnementales de chacune des interventions du PSN Pac en vue de réajuster, si nécessaire y compris en cours de programmation, les mesures prises pour les éviter, les réduire et si nécessaire les compenser. Elle recommande de mettre à disposition du public le résultat de ce suivi.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Après ce bref rappel : « *Le territoire français compte, 1 776 sites Natura 2000. Ces zones couvrent 7 millions d'hectares, soit 12,9 % de la surface terrestre métropolitaine.* », un tableau passe en revue les types d'intervention, note le sens de leurs incidences (+, 0, -) sur le réseau Natura 2000 et le commente brièvement.

L'intervention 68.04 spécifique à ces sites est cotée « ++ ». Pour les aides découplées, l'analyse ne retient que l'aspect positif de l'écoconditionnalité. De façon générale, la cotation des impacts est la même que sur l'ensemble des milieux, et donc positive pour les MAEC, l'apiculture et la conversion à l'agriculture biologique, et « - à + » pour les aides couplées animale, grande culture, cultures spécialisées et les OCM viticulture, olive et les investissements productifs. Elle est qualifiée de nulle pour les interventions 68.03 « Soutien économique aux entreprises » et 68.07 « Aides aux infrastructures hydrauliques agricoles sur les territoires », sans explication alors que leurs descriptifs ne comportent parmi leurs critères d'éligibilité aucun critère environnemental. Enfin, pour l'intervention 68.06 « Infrastructures de défense, de prévention des risques forestiers, de mobilisation des bois et de mise en valeur de la forêt », l'incidence est qualifiée de positive, apparemment incohérente avec le commentaire qui l'accompagne : « *intervention avec objectif non spécifique aux zones Natura 2000 mais dont les incidences peuvent être positives en lien avec la*

³⁸ L'évaluateur relève que le suivi des treize indicateurs européens de résultat (cf. §1.5.2) ne permettra pas de piloter la mise en œuvre du PSN ni l'efficacité environnementale des mesures, par exemple de l'écoringime et des MAEC. « *Afin de pouvoir suivre les effets du programme sur l'environnement et le climat, il est donc essentiel de bien disposer d'un système de suivi et d'évaluation incluant toute la panoplie des indicateurs (réalisation et d'impact) prévus au Règlement européen, allant au-delà des seuls indicateurs de résultat du PSN.* »

mise en œuvre. Cependant, les forêts jouent un rôle environnemental important, et cette intervention peut donc impacter les forêts présentes dans des zones Natura 2000 ».

Aucune conclusion n'est présentée.

L'Ae recommande de reprendre l'évaluation des incidences du PSN sur le réseau Natura 2000, et de présenter les mesures d'évitement et de réduction qui permettront d'assurer, à l'échelle du PSN, l'absence d'incidences significatives du PSN sur les objectifs de conservation des sites du réseau, ou le cas échéant de prévoir les mesures adaptées.

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique est synthétique et reprend l'essentiel des constats et conclusions de l'évaluation environnementale : il est compact mais peu illustré. Un tableau de synthèse des incidences environnementales du PSN affichant les cotations par thématiques environnementales et par grands types d'intervention pourrait en faciliter la lecture.

L'Ae recommande d'illustrer le résumé non technique et d'y prendre en compte les recommandations du présent avis.

3 Adéquation du PSN aux enjeux environnementaux de la France

3.1 Portage et gouvernance du PSN

Pour la première fois, dans le cadre des négociations pour cette nouvelle Pac, la Commission européenne a demandé à chaque État membre d'élaborer un Plan stratégique national (PSN) couvrant les deux piliers de la PAC afin de définir ses priorités et ses choix de déclinaison nationale. Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, pilote de ce dossier au niveau national, coordonne les travaux de la future architecture de ces interventions, en lien avec les Régions, qui sont aujourd'hui autorités de gestion du Feader, et rédige le Plan stratégique national de la France. Ni le projet de PSN, ni ses annexes, ni son évaluation environnementale n'évoquent la gouvernance ou le pilotage opérationnel ou stratégique de ce plan. Compte tenu des enjeux environnementaux et sociétaux associés à la Pac, de la volonté des parties prenantes de participer aux choix stratégiques de la France dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, illustrée par les très nombreuses contributions reçues, il est fondamental de mettre en place un dispositif de pilotage intégrant les différentes composantes de la société, et fondé sur des outils de suivi pertinents, notamment au regard des enjeux environnementaux et de santé humaine.

L'Ae recommande de décrire la composition et l'organisation de la gouvernance du PSN, en veillant à intégrer l'ensemble des acteurs concernés, en phase d'élaboration et en phase de mise en œuvre de celui-ci.

3.2 Ambition du PSN

L'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, non spécifique à la Pac, énonce que « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable.* » Les engagements de l'Union européenne pour le climat dans le cadre de

l'accord de Paris, prévoient par ailleurs que les actions au titre de la Pac contribuent au soutien des objectifs climatiques pour 40 % de l'enveloppe financière totale. Le PSN, comme le règlement européen de la Pac, devrait donc s'inscrire dans les trajectoires globales tracées à l'échelle mondiale et européenne. Il s'agit notamment d'atteindre la neutralité carbone à horizon 2050 et de contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par la Commission européenne dans son Pacte vert publié en 2020, et en particulier les stratégies de la ferme à la table et biodiversité, à horizon 2030.

Le MAA annonce ainsi que « *l'ambition environnementale et climatique poursuivie dans le PSN pour 2023–2027 est renforcée par rapport à la programmation actuelle de la Pac.* ».

Ainsi, 25 % de la contribution publique totale du PSN Pac soutiendra des changements de pratique visant à réduire les impacts environnementaux (ex : réduction de l'usage des engrais et pesticides) ou à produire des services environnementaux (ex : développement des infrastructures agro-écologiques : haies, enherbement etc.). Au-delà de ces mesures, 34 % de la contribution publique totale est affectée à des mesures qui contribueront partiellement aux objectifs environnementaux : aides couplées, interventions sectorielles, ICHN, Leader, et Investissements. L'objectif affiché est que l'écorégime concerne 74 % de la SAU nationale, ce qui pourrait paraître ambitieux. Toutefois, l'analyse développée dans le rapport environnemental démontre que cela ne correspond qu'au maintien de la situation actuelle. Il est prévu que le niveau maximum d'écorégime corresponde indistinctement à la certification AB ou à une certification HVE « révisée » ; cette révision pourrait apporter une réponse aux constats³⁹ formulés sur le niveau de performance environnementale que sanctionne la certification HVE actuelle, qui ne serait pas suffisamment sélectif, et ne conduirait donc pas à favoriser des exploitations particulièrement vertueuses. En outre, le niveau intermédiaire de l'écorégime serait accordé aux exploitations disposant d'un « niveau 2+ », étape vers l'obtention du label « HVE » qui ne correspond aujourd'hui à aucun cahier des charges reconnu par la commission de certification environnementale.

L'Ae recommande de retenir pour le label HVE révisé un niveau sanctionnant une réelle performance environnementale, de l'ensemble de l'exploitation certifiée, s'inscrivant dans la trajectoire des engagements européens et nationaux en matière de biodiversité, d'eau et de climat.

Par ailleurs, le PSN vise à doubler ses surfaces en agriculture biologique pour atteindre une part de la SAU bio de 18 % en 2027 et de 22 % en 2030, soit un accroissement de 275 000 ha par an. Cet objectif reste cependant en deçà de celui fixé au niveau européen par le Pacte vert d'atteindre 25 % de la SAU de l'Union européenne en bio en 2030 et la suppression de l'aide au maintien pourrait au contraire constituer un frein supplémentaire à cette ambition.

Plus largement, concernant les émissions de gaz à effet de serre, l'analyse⁴⁰ fournie dans le dossier conclut qu'hormis la part de légumineuses dans la SAU, aucun paramètre n'a de chance d'atteindre les niveaux nécessaires en 2030 pour respecter les objectifs de la SNBC (l'objectif de la SNBC 2 à horizon 2050 pour le secteur de l'agriculture est de 48 MtCO₂e en cible, soit une diminution de 44 % par rapport à 2018, hors émissions importées)⁴¹.

³⁹ Cf. « Haute valeur environnementale : Analyse détaillée des critères d'éligibilité au niveau 3 de la certification environnementale des exploitations agricoles » - Office français de la biodiversité - 2021

⁴⁰ Du dossier, qui se réfère à : L'État français se donne-t-il les moyens de son ambition climat ?, Carbone 4, 2021

⁴¹ L'Ae relève en outre que le dossier ne mentionne pas (sauf l'évaluation environnementale, en bibliographie) l'initiative internationale "4 pour 1000", lancée par la France le 1^{er} décembre 2015 lors de la COP 21, qui consiste à fédérer tous les acteurs volontaires du public et du privé (États, collectivités, entreprises, organisations professionnelles, ONG, établissements de la recherche...) dans le cadre du Plan d'action Lima-Paris. L'initiative vise à montrer que l'agriculture, et en particulier les sols agricoles, peuvent jouer un rôle crucial pour la sécurité alimentaire et le changement climatique.

L'État a encore à ce stade tous les éléments en main pour renforcer le niveau d'ambition environnementale du PSN tout en inscrivant, comme il indique le souhaiter, le maximum d'agriculteurs dans une démarche de progression vers une meilleure performance environnementale. Les éléments fournis au dossier et les nombreuses études auxquelles il fait référence invitent à envisager une trajectoire et donc une progression plus adaptée, non seulement à la réalité de la situation des exploitations, mais aussi au niveau des objectifs à atteindre. La place de l'agriculture à la fois dans les émissions de gaz à effet de serre et dans la captation de carbone, en fait un acteur clé pour l'atteinte des objectifs de la SNBC2. Il en est de même pour les objectifs relatifs à la qualité des eaux portés par la directive cadre sur l'eau et le 7^e plan national d'action nitrates, et pour les objectifs relatifs à la biodiversité et au plan biodiversité national. Ceci d'autant plus que des outils d'évaluation pour réduire le bilan carbone et augmenter la biodiversité des exploitations se mettent en place dans tous les pays européens.

L'Ae recommande à l'État de rehausser le niveau d'ambition du PSN afin de mettre en cohérence ce plan avec la trajectoire qu'il s'est fixée en matière de changement climatique et également de bon état des eaux, de reconquête de la biodiversité et de santé humaine.

3.3 Leviers et moyens du PSN

3.3.1 Moyens financiers

Le projet de PSN a été bâti en transférant 7 % des montants en faveur du deuxième pilier et des mesures agroenvironnementales. Le choix de ce transfert modeste (d'autres États de l'Union sont allés jusqu'à 15 %) ne fait pas l'objet d'une justification particulière, et n'établit pas de lien avec les enjeux environnementaux. Le montant total sur la période est resté stable.

Le projet témoigne du choix d'une certaine continuité dans les équilibres entre aides couplées et découplées, ou dans leurs modalités de calcul.

Pour les aides découplées, il aurait pu être intéressant d'étudier la possibilité de tenir compte des cours des productions (céréales par exemple) au regard des règles fixées par l'OMC pour que leur objectif de maintenir un revenu minimal garde tout son sens et permette d'allouer des moyens financiers supplémentaires en faveur de l'environnement.

L'Ae recommande de préciser dans quelle mesure les grands équilibres financiers retenus et le choix de la continuité pour le calcul des aides découplées améliorent la prise en compte de l'environnement et permettent l'atteinte des objectifs environnementaux nationaux et européens par le PSN, et d'en déduire le cas échéant les évolutions à opérer.

La valeur ajoutée environnementale du PSN Pac 2023–2027 dépendra en grande partie des modalités de mise en œuvre de l'écorégime, de la dynamique de conversion à l'agriculture biologique et de la capacité à orienter les soutiens vers les meilleurs projets, c'est-à-dire ceux présentant le moins d'incidences négatives et ceux optimisant les bénéfices environnementaux de l'intervention⁴². Or la façon dont les régions vont s'approprier le dispositif n'est à ce jour pas connue.

⁴² Le dossier témoigne que les évaluations des PDRR 2014–2020 ont montré que le soutien à l'agroécologie via des mesures généralistes ou des mesures spécifiques (MAEC, agriculture biologique) était plus facilement mis en œuvre et plus important dans des territoires avec des contraintes environnementales moindres (ex : piémonts et montagnes) et des dynamiques locales favorables, et pas nécessairement dans les territoires où les pressions et les enjeux sont les plus importants.

Une territorialisation ou spatialisation des caractéristiques des interventions et notamment de leur montant, définie en fonction des enjeux environnementaux et des systèmes d'exploitation⁴³, ainsi que l'adoption de critères d'éligibilité prenant en compte les incidences environnementales des activités aidées pourraient contribuer à optimiser le dispositif mis en place. En outre, les montants unitaires, leur éventuelle modulation, la part de l'intervention dans le plan d'ensemble sont autant de variables sur lesquelles il est encore possible d'agir pour affiner le dispositif et en améliorer la performance environnementale.

Par exemple, concernant l'écorégime :

- la voie « certification » pourrait, par exemple via deux étapes intermédiaires dont la deuxième correspondrait à la certification « HVE » (sur la base d'un cahier des charges plus contraignant), proposer un niveau supérieur correspondant à la certification AB. Son caractère incitatif serait alors confirmé, valorisant tout à la fois les engagements à s'améliorer et l'atteinte des résultats suffisants pour inscrire la France dans la trajectoire qu'elle s'est fixée ;
- la voie « pratiques agroécologiques – couverture végétale », d'après les données fournies par le MAA, le niveau d'enherbement inter-rang serait déjà particulièrement élevé dans les exploitations arboricoles (entre 86 % et 100 % des surfaces) tandis que la part du vignoble sans enherbement variable selon les terroirs est estimée à près de la moitié (48 % – total ou un rang sur deux) au niveau national (Inrae, 2019). Comme pour les grandes cultures, l'intervention fait face au caractère faiblement incitatif de son montant. Il aurait été possible de prévoir l'obligation, pour un viticulteur, de démarrer par une couverture végétale de l'inter rang avant de pouvoir bénéficier d'une autre aide ou d'une autre voie ;
- la voie « pratiques écologiques–diversification des cultures » : il est estimé par le MAA que 16 % des terres arables ne satisfont pas aux exigences de base (score minimum de 4 points) tandis que 69 % des surfaces concernées atteignent le niveau supérieur (score de 5 points). Cette pratique, telle que définie dans le projet de PSN, est donc déjà mise en œuvre sur la majorité des terres arables ; l'ampleur d'un déploiement additionnel demeure de ce fait limitée. En outre, son caractère incitatif serait *a priori* trop limité pour les principales productions concernées (blé tendre, colza et maïs) pour induire un changement de pratiques. En conséquence, le système instauré n'optimiserait pas la diversification des cultures et présenterait dans ce domaine une régression par rapport au système actuel.

Il s'agit donc d'adapter l'aide d'une part au type de culture et au niveau actuel de prise en compte de l'environnement par l'agriculteur, et d'autre part à la prégnance des enjeux environnementaux.

L'Ae recommande de spatialiser les niveaux des interventions, d'analyser leur sensibilité en fonction des montants retenus et d'adopter d'une part des modulations qui permettent d'optimiser la prise en compte de l'environnement et d'autre part des critères d'éligibilité qui contribuent à éviter ou au moins à réduire les incidences des activités aidées sur l'environnement.

3.3.2 Développement de la connaissance et de la formation

Concernant la formation, le cadrage fourni en termes de compétences des organismes prestataires d'actions d'information, de diffusion, de formation et de conseil, ne permet pas de juger quelles proportions des interventions cibleront ou concerneront des questions environnementales, des pratiques agro-environnementales ou agroécologiques, d'exploitation durable de la forêt ou des

⁴³ Des travaux de typologie spatialisée des agroécosystèmes et des sylvoécosystèmes sont en cours dans le cadre d'un travail de recherche (Inrae Toulouse) visant à définir des zones à enjeux multicritères environnementaux (Zame).

systèmes innovants bénéfiques pour l'environnement dans les industries de transformation en aval. Les thématiques environnementales des interventions seraient à préciser, en lien avec les priorités nationales et européennes, dont la réduction de l'impact sur la biodiversité et les milieux, l'atténuation des émissions de GES et l'adaptation au changement climatique, pour s'assurer que les actions soutenues contribuent effectivement aux objectifs spécifiques liées à la mesure, ce qui n'a, selon le dossier, pas pu être démontré dans la programmation actuelle⁴⁴. L'incidence du manque de formation des agriculteurs aux problématiques environnementales sur leurs systèmes d'exploitation et les choix à opérer dans ce contexte fortement évolutif, en particulier du point de vue du climat, élément essentiel en agriculture, n'est pas évaluée. Il est indiqué, mais pas dans la fiche décrivant l'intervention, que « *l'intervention [72.01] cible particulièrement l'accompagnement (par le conseil, la formation ou la diffusion de connaissances) nécessaire pour la diversification des modèles agricoles, les défis climatiques, sanitaires et environnementaux émergents, la digitalisation de l'agriculture et à la nécessité d'adopter une approche globale parfois complexe de l'exploitation ou entreprise visant le développement du partage de connaissances et de pratiques innovantes entre agriculteurs.* »

L'Ae recommande d'approfondir l'analyse des besoins de compétences et donc de formation formation en matière d'environnement et d'agroécologie pour les acteurs du monde agricole (agriculteurs et conseils) et de préciser et consolider les interventions du PSN dans ce domaine.

3.4 Conclusion

La synthèse des incidences du PSN constitue une analyse aussi objective et étayée que possible (sans avoir pu disposer de tous les éléments nécessaires cependant) de la part de l'évaluateur de la prise en compte de l'environnement par le plan. Une spécificité de l'activité agricole et forestière et du PSN réside dans les multiples croisements existant entre les interventions et les enjeux environnementaux et dans l'impossibilité à ce jour, en l'absence non de données mais surtout d'analyses adaptées, d'apprécier leurs interactions comme cela a été relevé dans la partie 2 du présent avis. Même si un certain nombre d'interventions du plan sont spécifiques à un enjeu donné, notamment parmi les mesures du Feader et les BCAE, leur efficacité n'a jamais été mesurée dans le cadre de la Pac, notamment du fait de l'absence d'un bilan documenté et précis des interventions à l'échelle de la Pac et de ses deux piliers. À ce stade, aucun dispositif de suivi visant cet objectif n'est encore bâti, laissant toute possibilité à l'État de privilégier la mesure des effets sur l'environnement.

Le choix de la continuité pour les équilibres financiers entre les deux piliers, l'absence de territorialisation et la référence au dispositif HVE dont le cahier des charges n'est pas encore finalisé témoignent d'une absence de prise en compte au juste niveau des enjeux environnementaux auxquels le projet de PSN aurait dû apporter une réponse robuste et ambitieuse, à la hauteur des engagements nationaux et européens. Alors que dans son référé de 2019, la Cour des comptes avait préconisé « *d'introduire dans les négociations de la nouvelle Pac, un objectif prioritaire de réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques* », ce projet de PSN ne permettra pas de traduire cette recommandation⁴⁵.

Le dossier n'évoque d'ailleurs pas l'existence d'une démarche d'évaluation environnementale de l'élaboration du référentiel européen de la Pac qui aurait permis de s'assurer de la juste prise en compte, à l'amont, des cadres et engagements environnementaux européens.

⁴⁴ Pour les actions de diffusion de bonnes pratiques, leur efficacité a été remise en cause par le rapport de la cour des comptes sur la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne (2021).

⁴⁵ Référé S2019-2326 de la Cour des comptes du 27 novembre 2019 : « Le bilan des plans Écophyto »

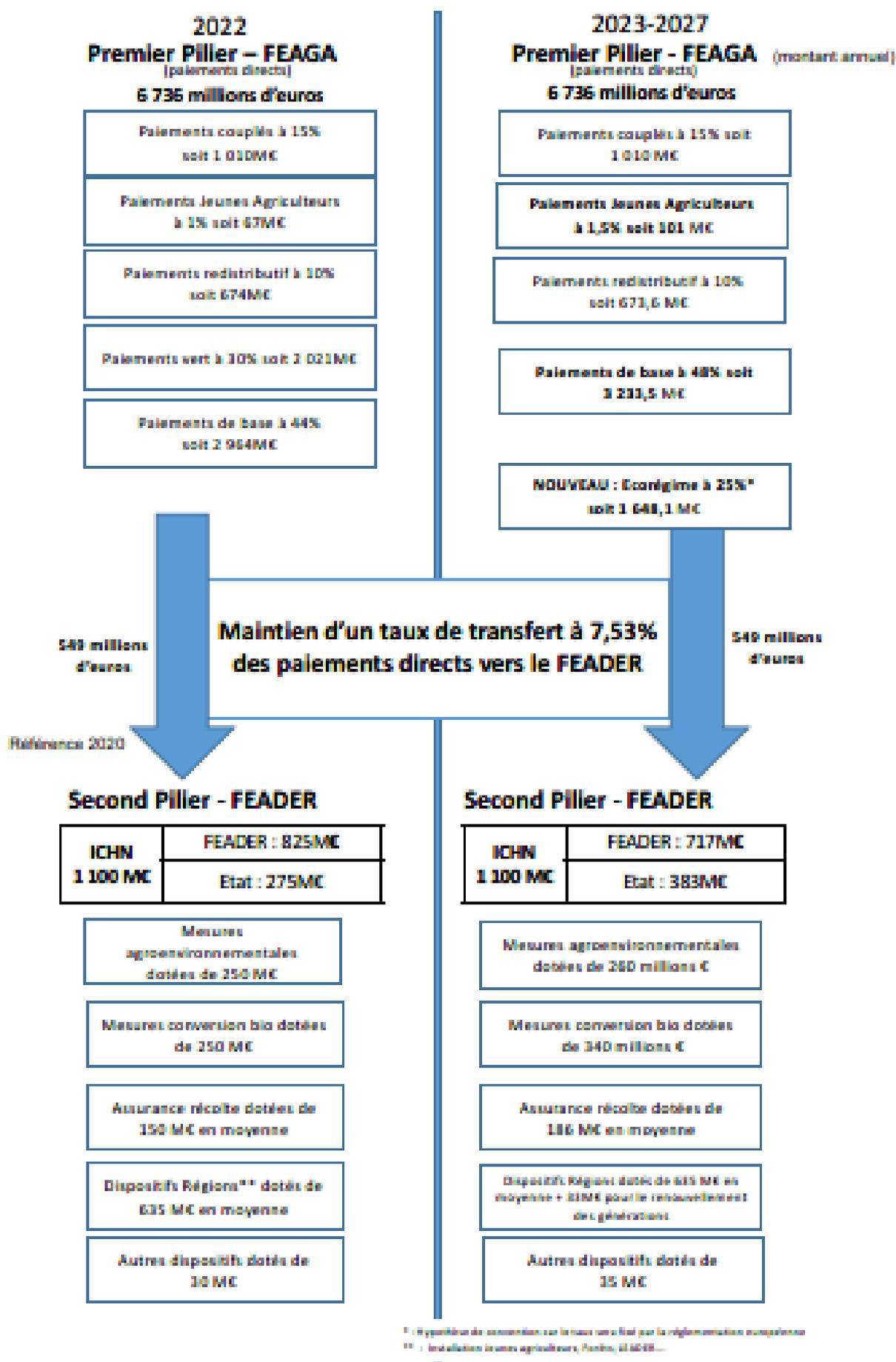


Figure 4 : Evolutions de la Pac induites par la réforme pour 2023–2027 (source : dossier)

Evolution de l'ambition environnementale de la PAC

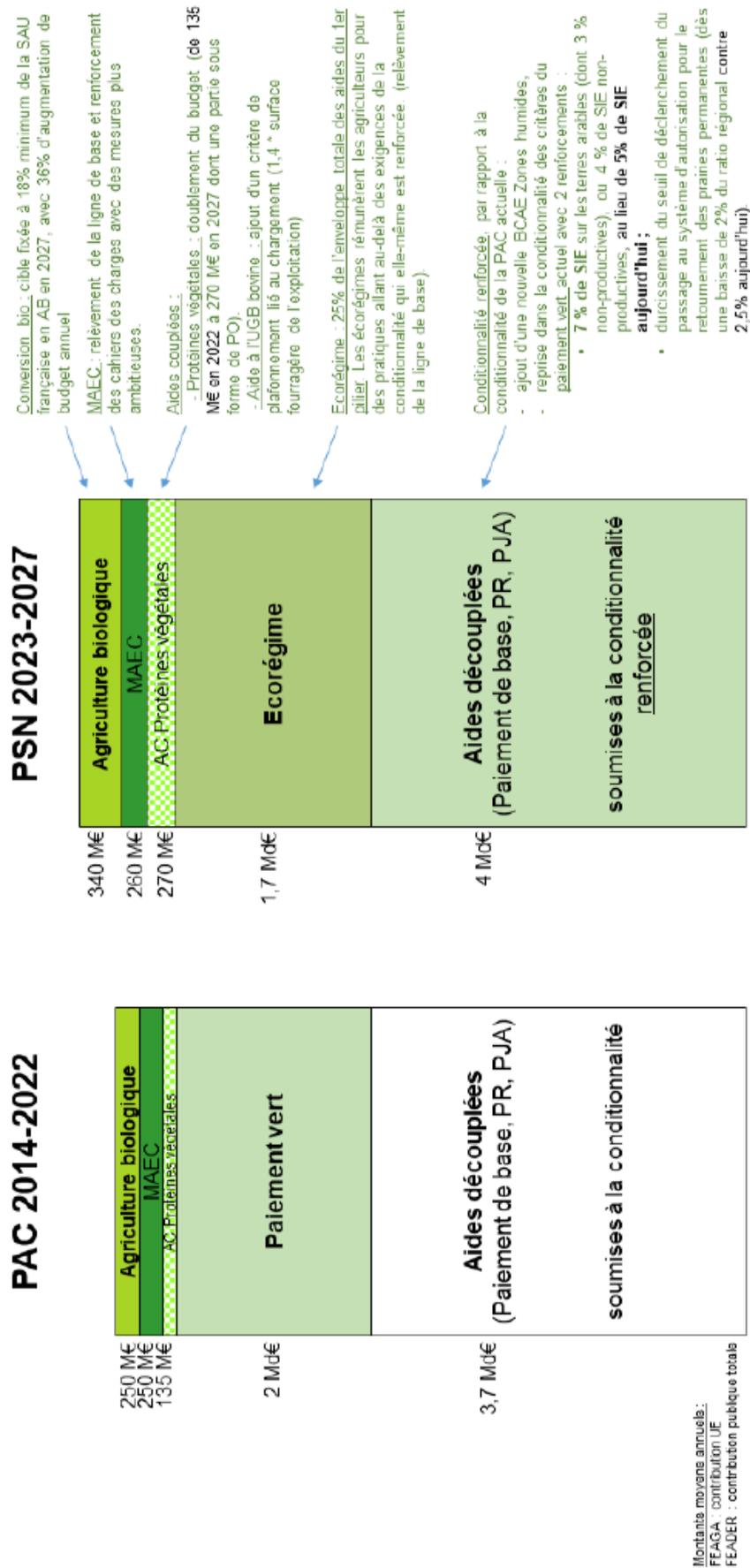


Figure 5 : Comparaison de "l'ambition environnementale" de la Pac entre le cycle actuel et celui à venir (source: dossier)