

# Réponses aux recommandations de l'Autorité environnementale sur le projet de Plan stratégique national de la PAC 2023-2027

Avis délibéré n°2021-78 adopté lors de la séance du 20 octobre 2021

## Table des matières

Recommandation n°1. 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.....	3
Recommandation n°2. 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. ....	3
Recommandation n°3. L'Ae recommande de fournir le nouveau référentiel du dispositif HVE avant la mise en consultation du PSN. ....	4
Recommandation n°4. L'Ae recommande de justifier les valeurs retenues pour les indicateurs de résultat du plan cible .....	5
Recommandation n°5. 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.....	6
Recommandation n°6 : 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. ....	8
Recommandation n°7. 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).....	8
Recommandation n°8. 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. ....	11
Recommandation n°9. 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. ....	12
Recommandation n°10. L'Ae recommande de reconsidérer le choix de ne pas territorialiser toutes les interventions en faveur de l'environnement. ....	13
Recommandation n°11. L'AE recommande de territorialiser l'analyse des incidences du PSN sur l'environnement en y intégrant une typologie des exploitations. ....	14
Recommandation n°12. L'Ae recommande d'évaluer les effets cumulés des impacts des différentes interventions pour chaque type d'exploitation. [vise les aides couplées] .....	15
Recommandation n°13. 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. [vise les aides couplées aux légumineuses].....	16
Recommandation n°14. 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. ....	17
Recommandation n°15. 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. ....	19
Recommandation n°16. 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. ....	19
Recommandation n°17. 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. .	20
Recommandation n°18. 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. ....	20
Recommandation n°19. 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. ....	21
Recommandation n°20. L'Ae recommande de définir des critères d'éligibilité exigeants vis-à-vis de l'environnement et de la santé humaine pour toute les interventions relatives à des aménagements (investissements, infrastructures ou activités productifs, économiques ou hydraulique). ....	22
Recommandation n°21. 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. ....	22
Recommandation n°22. 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. ....	23
Recommandation n°23. L'AE recommande à l'Etat, 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 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 ....	24
Recommandation n°24. 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. ....	25
Recommandation n°25. L'Ae recommande d'illustrer le résumé non technique et d'y prendre en compte les recommandations du présent avis. ....	26
Recommandation n°26. 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. ....	26
Recommandation n°27. 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. ....	27
Recommandation n°28. 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. ....	28
Recommandation n°29. 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. ....	30
Recommandation n°30. 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. ....	31
Recommandation 31 : L'AE recommande d'approfondir l'analyse des besoins de compétences et donc de formation en matière d'environnement et d'agroécologie pour les acteurs du monde agricole (agriculteurs et conseil) et de préciser et consolider les interventions du PSN dans ce domaine. ....	32
Annexe A. Indicateurs de résultat et indicateurs de réalisation et leurs liens avec les types d'intervention planifiés dans le PSN. ....	34
Annexe B. Indicateurs d'impact pour mener les évaluations du PSN. ....	37

Le présent document vise à apporter des éléments d'éclaircissement, de réponse ou de réaction à chacune des recommandations de l'autorité environnementale (Ae) indiquées dans son avis du 22 octobre 2021 sur le projet de plan stratégique national (PSN) intégrant pour la période 2023-2027 les dispositions mises en œuvre en France relatives aux interventions du premier pilier (aides directes et intervention sectorielles) et du second pilier (développement rural) de la PAC.

### **Recommandation n°1. 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.**

Le diagnostic national élaboré de février 2019 à décembre 2020 conjointement par l'Etat et les Régions puis enrichi des résultats de la consultation des parties prenantes, est accessible sur le site du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (<https://agriculture.gouv.fr/pac-post-2020-projet-de-diagnostic-en-vue-du-futur-plan-strategique-national>). C'est également le cas du rapport de la Commission nationale du débat public produit dans le cadre du débat public relatif au plan stratégique national PAC et des éléments de réponse fournis par le ministère et les régions au stade du débat public et de la concertation continue (<https://agriculture.gouv.fr/concertation-continue-tout-savoir-sur-le-plan-strategique-national>) ; ces documents permettent au public de comprendre comment les principales décisions ont été prises dans le cadre de l'élaboration du PSN.

Le Ministère de l'Agriculture et de l'alimentation (MAA) a également transmis, de sa propre initiative, le projet de PSN à l'ensemble des parties prenantes en septembre 2021.

La participation du public par voie électronique qui se tient du 13 novembre au 12 décembre 2021 inclus, s'accompagne de la mise à disposition du dossier complet sur le site Internet du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation <http://www.agriculture.gouv.fr/consultations-publiques> ainsi que sur le site <https://www.vie-publique.fr/consultation>. Il inclut le projet de Plan stratégique national (version de juillet 2021) et le rapport de l'évaluateur environnemental, mais également le rapport de la Commission nationale du débat public, les réponses du MAA à ce rapport, ainsi que celui des garants nommés par cette Commission.

La version finale du projet de PSN, qui sera envoyée à la Commission européenne en décembre 2021 sera également accessible sur le site du ministère de l'agriculture et de l'alimentation une fois sa transmission à la Commission européenne effectuée.

### **Recommandation n°2. 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.**

**Si la réglementation européenne ne prévoit pas un tel bilan, l'élaboration du PSN s'est appuyée sur de nombreuses études et analyses existantes, ou qui avaient été demandées les années précédentes**, par exemple à INRAE. Ces études sont trop nombreuses pour être listées ici, mais elles sont systématiquement citées sur la problématique qui les concerne, dans la partie diagnostic du PSN à l'appui du bilan sur l'agriculture française.

Le contenu du PSN est en effet fixé par la réglementation européenne. : chaque Etat membre doit élaborer son PSN à partir d'une identification de besoins issue d'un état des lieux du secteur agricole, forestier et rural prenant la forme d'une analyse AFOM (atouts, faiblesses, opportunités, menaces), soit un exercice différent d'une évaluation de politique publique. Le diagnostic français finalisé en 2020 répond ainsi aux exigences européennes. Il s'appuie, chaque fois qu'elles existent, sur des études et évaluations traitant des effets des précédentes PAC.

**Pour les mesures relevant du 1<sup>er</sup> pilier**, le bénéficiaire est éligible dès lors qu'il respecte les critères du règlement européen, ce qui explique que contrairement au 2<sup>ème</sup> pilier, aucune évaluation globale n'a été requise. Pour autant, **des études et évaluations non obligatoires au titre du règlement ont été menées** ; les principales études, d'ailleurs référencées dans le diagnostic, sont les suivantes :

- Deux études présentées dans *Agroecosystem Diversity: Reconciling Contemporary Agriculture and Environmental Quality*. Elsevier, Academic Press, Lemaire, G., Carvalho, P.C.D.F., Kronberg, S., Recous, S. :
  - Bretagnolle V, Denonfoux L, Villers A, 2018. Are farming and birds irreconcilable? A 21-year study of bustard nesting ecology in intensive agroecosystems, *Biological Conservation* 228 (2018) 27–35
  - Bretagnolle V et al. 2019. Local and Landscape Scale Effects of Heterogeneity in Shaping Bird Communities and Population Dynamics: Crop-Grassland Interactions.
- Rapport d'évaluation régionale de la biodiversité et des services écosystémiques pour l'Europe et l'Asie centrale. Rounsevell, M., Fischer, M., Torre-Marín Rando, A. and Mader, A. (eds.) Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn, Germany. p. 21. IPBES, 2018,
- Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/fullrep\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/fullrep_en.pdf), Commission européenne, 2017
- Deux rapports de la cour des comptes européenne :
  - Rapport spécial n°13/2020 « Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin », 2020
  - Rapport spécial n° 21/2017 « Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement », 2017.

**Pour le second pilier de la PAC, mis en œuvre par des Programmes de développement rural (PDR), la réglementation européenne prévoit des évaluations** qui ont été réalisées, examinées dans le cadre de l'élaboration du PSN et citées dans le diagnostic :

- Évaluation ex-post du programme de développement rural hexagonal (PDRH) 2007-2013, rapport pour le MAA, 2017, Epices-ADE ;
- Évaluation des paramètres de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) : principaux résultats, MAA, CEP, 2017 ;
- Ensemble des Rapports annuels de mise en œuvre des PDRs 2014-2020, contenant la réponse aux questions évaluatives, établis en 2019
- Bilan des évaluations *in itinere* des Programmes de développement rural (PDR) régionaux, MAA, CEP, 2021 ;
- Atlas sur les réalisations des Programmes de Développement Rural période de 2014 à 2019, ODR, 2021.

Chaque PDR sera soumis à une évaluation ex post en 2026, tel que le prévoit la réglementation européenne.

### **Recommandation n°3. L'Ae recommande de fournir le nouveau référentiel du dispositif HVE avant la mise en consultation du PSN.**

L'évolution du référentiel HVE a été annoncée en même temps que les choix sur le PSN, en lien avec la **concertation lancée avec l'ensemble des parties prenantes** à travers l'organisation de groupes de travail et en particulier la consultation de la Commission nationale de la certification environnementale prévue à l'article D. 611-8 du code rural et de la pêche maritime. La CNCE rassemble notamment les organisations professionnelles et les associations de protection de l'environnement. Il a été présenté à cette dernière un programme de travail, à l'issue duquel elle sera amenée à rendre un avis consultatif sur les propositions d'évolution du référentiel HVE.

Ce programme de travail comporte des évolutions à court terme d'actualisation des références techniques, un travail pour rénover la HVE au regard des modalités inscrites dans le PSN, ainsi que des évolutions structurelles du référentiel HVE.

Le calendrier de travail permet d'assurer que le référentiel HVE, comme indiqué dans le PSN, soit renouvelé d'ici l'entrée en vigueur de la nouvelle PAC au 1er janvier 2023. **C'est bien le référentiel renouvelé qui s'appliquera pour l'accès à l'écorégime.**

#### Recommandation n°4. L'Ae recommande de justifier les valeurs retenues pour les indicateurs de résultat du plan cible

D'une manière générale, en réponse à plusieurs recommandations de l'Autorité environnementale relatives à l'évaluation et au suivi, le Ministère de l'agriculture souhaite souligner la particularité du PSN, qui s'inscrit dans un cadre européen précisément défini par des règlements européens d'application directe (et dans lesquels les marges de subsidiarité au niveau national sont strictement indiquées), ce qui constitue une spécificité par rapport à d'autres plans nationaux qui font l'objet de la procédure d'évaluation environnementale.

Ainsi, pour la future PAC, le cadre réglementaire prévoit de procéder au suivi de la performance du Plan stratégique de la PAC pour chaque exercice financier, sur la base du rapport de performance servant :

- à l'apurement annuel de la performance fondé sur les réalisations, au moyen d'indicateurs de réalisation quantifiant les actions mises en œuvre (respect d'un montant unitaire uniforme ou moyen) ; chaque intervention est reliée à un seul indicateur de réalisation ;
- à l'examen pluriannuel de la performance fondé sur les résultats, au travers d'indicateurs de résultat mesurant les effets directs des réalisations. Chaque indicateur de résultat est doté d'une valeur cible à atteindre en fin de programmation ; les progrès vers ces cibles sont suivis annuellement (jalons annuels). Chaque intervention est reliée à un ou à plusieurs indicateur(s) de résultat.

La France a bâti son PSN autour de 29 indicateurs de réalisation et 33 indicateurs de résultats (IR) dédiés au pilotage et à l'évaluation du PSN et fixés dans le règlement européen régissant les PSN européens (RPS - cf Annexe A). 17 indicateurs de résultat seront soumis à l'examen de la performance en 2025 (exercice financier 2024) et en 2027 (exercice financier 2026). Un écart important à la valeur du jalon en 2025 ou en 2027 nécessitera un plan d'action, voire conduira à des suspensions de paiement en cas de sous-performance ou des réductions de paiement si les progrès au regard des jalons n'étaient pas suffisants<sup>1</sup>.

Chaque indicateur de résultat fait l'objet d'une fiche méthodologique préparée par les Services de la Commission européenne. Les règles de calcul sont communes aux Etats membres, pour assurer une homogénéité dans leur calcul et leur agrégation à l'échelle européenne. Certains indicateurs de résultat se basent sur des valeurs annuelles en rapport avec la mise en œuvre des opérations au cours de l'exercice financier, tel que le **R.04 Etablir un lien entre l'aide au revenu et les normes et bonnes pratiques**. D'autres IR sont cumulatifs sur l'ensemble de la période (exemple : R.09 Part des EA qui bénéficient d'une aide pour la modernisation). **Ils seront calculés en fonction de l'avancée de la programmation** (période couverte depuis le début de la programmation). Dans les 2 cas, le calcul du jalon annuel correspond aux opérations financées (ou ayant reçu un 1er paiement) dans le cadre de l'exercice financier concerné.

Exemple d'un indicateur de résultat planifié dans le PSN v1: R.04 Etablir un lien entre l'aide au revenu et les normes et bonnes pratiques

Intitulé IR	Numérateur	Dénominateur	2024	2025	2026	2027	2028
<b>R.04 Etablir un lien entre l'aide au revenu et les normes et bonnes pratiques</b>	Nombre d'hectares payés et couverts par une aide au revenu et soumise à la conditionnalité  Interventions concernées : Aide de base, Aide redistributive, PJA, Eco-régimes, Aides couplées, ICHN	C.17 Surface agricole	87,2%	86,9%	86,5%	86,1%	85,8%

<sup>1</sup> Se référer à l'article 134 « Rapports annuels de performance » du Règlement Plans Stratégiques relevant de la PAC et à l'article 41 « Suspension des paiements liée au suivi pluriannuel de la performance » du Règlement horizontal

*Pour éviter le double-compte, seuls les hectares couverts par l'aide de base sont retenus au numérateur. Le dénominateur utilisé est la SAU Eurostat (2018) conformément aux règles de calcul définies par la Commission européenne ; elle recense les terres arables, les prairies permanentes et les cultures permanentes (29 020 160 ha). La même donnée est utilisée sur toute la programmation. Si la valeur de l'indicateur de résultat montre une tendance à la baisse, cela est donc dû à la légère érosion du nombre d'hectares financés par la PAC, année après année, en raison principalement de l'artificialisation des terres ; ce n'est pas lié à une évolution à la baisse des surfaces couvertes par un engagement environnemental.*

Toutes les cibles des indicateurs de résultat retenus sont justifiées dans le PSN, dans la partie dédiée aux stratégies d'intervention. Les cibles doivent être motivées compte tenu de l'évaluation des besoins. Le PSN précisera ainsi :

- comment les interventions permettent d'atteindre les valeurs cibles et de quelle manière ces interventions (et leurs réalisations) permettent d'atteindre ces cibles et sont cohérentes / compatibles entre elles ;
- comment l'allocation financière est justifiée et appropriée pour atteindre les valeurs cibles fixées, et cohérente avec le plan financier.

L'évaluateur ex-ante examinera si les valeurs cibles quantifiées pour les résultats sont réalistes, eu égard à l'intervention envisagée du FEAGA et du Feader et aux allocations financières planifiées.

### **Recommandation n°5. 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.**

Le cadre réglementaire sur les plans stratégiques PAC 2023-2027 (règlement plans stratégiques -RPS) propose un nouveau modèle de mise œuvre (NDM) visant à améliorer les performances de la PAC. Ce nouveau modèle de mise en œuvre est axé sur les résultats : le système mis en place vise à s'assurer que les interventions contribuent à la réalisation de résultats prédéfinis.

Le nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC post 2020 redistribue les responsabilités entre la Commission européenne (CE) et les 27 Etats-membres :

- la CE fixe le cap politique au travers de 9 objectifs spécifiques (OS) communs, détermine les exigences de base à respecter, alloue des moyens financiers aux Etats Membres, mesure les réalisations financées et évalue le progrès accompli au moyen d'indicateurs de résultats et d'impacts (décrits à l'Annexe I du RPS) ;
- chaque Etat Membre détermine un plan stratégique national unique recouvrant le Feaga et le FEADER. Pour chaque objectif spécifique, une logique d'intervention est construite en combinant les besoins (AFOM), les interventions, les ressources financières, et les cibles à atteindre fin 2027 pour chaque indicateur de résultat (IR) qu'il juge pertinent au regard de sa stratégie.

Pour suivre la performance de la PAC, la Commission procède chaque année à l'apurement annuel de la performance fondé sur les réalisations (sur la base du suivi d'un ratio dépenses/réalisations), et à l'examen pluriannuel de la performance fondé sur les résultats. Ces 2 mécanismes peuvent conduire à des suspensions et des réductions de paiement.

Chaque EM doit établir un cadre de performance, de suivi et d'évaluation de la PAC en vue d'évaluer l'impact, l'efficacité, l'efficience, la pertinence des interventions à l'aide d'un ensemble d'indicateurs commun (de réalisation, de résultat et d'impact - cf Annexe B), et selon plusieurs étapes distinctes :

#### Lors de la conception du PSN :

- la France établie une stratégie d'intervention contenant des interventions planifiées en réponse aux besoins identifiés, avec leurs indicateurs de réalisation et les allocations financières correspondantes, ainsi que des valeurs cibles et des valeurs intermédiaires annuelles (jalons) pour tous les indicateurs de résultat contribuant aux objectifs spécifiques du PSN ;
- en parallèle, l'organisme payeur ASP construit un système d'information pour la collecte, le stockage et la consolidation des données de suivi-évaluation.

Avant la transmission du PSN à la CE :

- l'évaluateur ex ante est chargé d'évaluer la stratégie retenue et d'analyser le système de suivi et d'évaluation de la performance prévu (mécanisme de collecte des données, architecture informatique du système d'information, procédure d'élaboration du rapport de performance...);

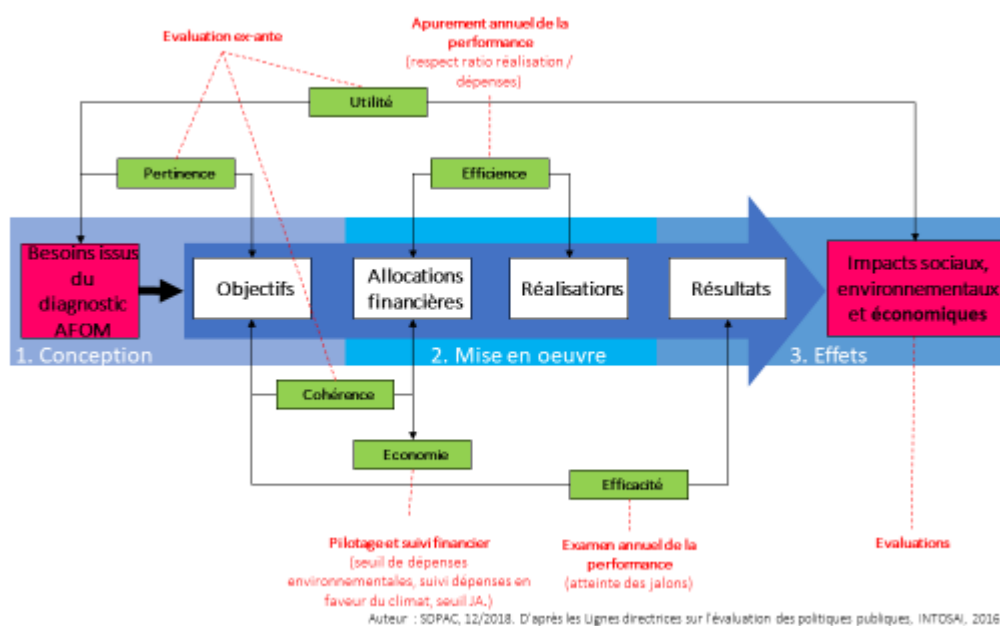
Après approbation par la CE du projet de PSN :

- un **an après l'approbation du PSN, la France établira un plan d'évaluation** (cf. réponse à la recommandation de l'Ae n°26), qui contiendra a minima une évaluation ex post.

Pendant la mise en œuvre du PSN :

- la France sera tenue de suivre annuellement les progrès accomplis vers les valeurs cibles au moyen d'un Rapport Annuel de Performance (RAP) rédigés par les Organismes payeurs (OP) puis certifiés par l'Organisme de certification (OC) et soumis à la Commission au plus tard le 15 février suivant l'exercice financier ;
- sur la base de ce rapport, la CE réalisera l'examen de la performance en 2025 et 2027 ; elle pourra demander des plans d'actions en cas de sous-performance ;
- une réunion de réexamen annuel entre la France et la CE est prévue chaque année, pour examiner la performance du PSN, y compris les progrès accomplis en vue d'atteindre les valeurs cibles fixées, les éventuels problèmes ayant une incidence sur les performances, ainsi que les mesures prises ou à prendre pour y remédier ;
- en complément, la France pourra conduire des évaluations thématiques et devra réaliser une évaluation ex post centrée sur les effets de la PAC (à finaliser avant fin 2031), cette dernière est la seule évaluation obligatoire au titre du respect du règlement européen.

Ce cadre de performance du PSN est résumé ainsi :



**Recommandation n°6 : 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.**

Le calcul présenté dans l'analyse de la logique d'action au sein de l'évaluation stratégique environnementale reflète la part du budget allouée aux différentes mesures en fonction de leur contribution attendue aux différents objectifs spécifiques définis dans le règlement européen. L'analyse, selon le format requis par la réglementation européenne, distingue ainsi les mesures considérées comme ayant des objectifs principalement environnementaux (écorégime, mesures agro-environnementales et climatiques –MAEC-, aides dédiées à l'agriculture biologique, gestion des risques, prévention de la prédation, protection des races menacées, amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles et 50% de la mesure ICHN), qui représentent 30% de la contribution publique totale (FEAGA ou Feader et contreparties nationales), et les mesures considérées comme n'étant pas prioritairement des mesures environnementales, mais devant contribuer de façon secondaire aux objectifs spécifiques environnementaux (les aides couplées, les interventions sectorielles, 50% de l'ICHN, LEADER et les mesures FEADER hors mesures surfaciques), qui représentent 28% de la contribution publique totale.

L'évaluation stratégique environnementale rappelle par ailleurs les montants alloués à chaque mesure dans l'analyse des incidences et dans la section sur les effets cumulés du programme. Les éléments fournis permettent d'apprécier dans les grandes masses le rapport entre les montants financiers et les effets des interventions.

L'évaluateur environnemental constate ainsi que les mesures dont les incidences seront positives sur l'environnement, sans risque d'incidence négative (écorégime, conversion à l'agriculture biologique, MAEC, aides couplées légumineuses, intervention sectorielle apiculture, investissements non productifs, patrimoine naturel et forestier – sites Natura 2000 et prévention de la prédation) représentent **au moins 25% de la contribution publique totale** de la PAC 2023-2027 (il s'agit d'un minimum prenant en compte le fait que les allocations détaillées pour les mesures FEADER hors surface ne sont pas encore connues).

L'évaluateur constate également que les mesures présentant des incidences plutôt positives, mais avec des risques potentiels d'incidences négatives sur certaines dimensions environnementales (ICHN, amélioration des services de base en zone rurale, infrastructures forêt et dessertes), représentent **11% de la contribution publique totale**.

Enfin, les mesures dont les incidences peuvent être potentiellement positives ou négatives selon les modalités de mise en œuvre et les projets effectivement soutenus (interventions sectorielles oléiculture, viticulture, fruits et légumes, investissements productifs, soutien aux acteurs économiques, soutien à l'installation, soutien aux organisations de producteurs, SIQO, Leader, etc.) représentent, selon l'évaluateur, entre 6 et 19% de la contribution totale publique. La contribution environnementale effective de ces mesures ne pourra être précisée qu'une fois les modalités de mise en œuvre définies par les autorités de gestion (Etat et Régions), et les allocations financières définitives programmées par les Régions sur les mesures relevant de leur compétence.

**Recommandation n°7. 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).**

**L'analyse de la cohérence externe réalisée dans le rapport environnemental répond à la Question évaluative n°4 proposée par le Rural Evaluation Helpdesk de la Commission européenne**, mobilisé par les Etats membres en appui de leurs travaux d'évaluation de la prochaine PAC : QE 4 - Dans quelle mesure le plan stratégique de la PAC est cohérent avec d'autres instruments et programmes mobilisés sur la même période ? Il s'agit donc d'un travail mené selon un cadrage européen, dans le but de faciliter l'agrégation et la comparabilité des évaluations environnementales des PSN dans les différents Etats membres.



**L'analyse de la cohérence externe du PSN de la PAC porte ainsi sur plusieurs documents de référence à l'échelle européenne et nationale :**Au niveau européen :

- Farm to Fork Strategy : la stratégie de la ferme à la table à horizon 2030
- L'annexe XI (désormais XIII) du Règlement Plan Stratégique de la PAC 2023-2027
- La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030
- La stratégie de transformation numérique
- La stratégie européenne en matière de compétences en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience – New Skills Agenda
- 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)
- Le Pacte vert pour l'Europe

Au 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)
- L'Accord de Partenariat des autorités françaises 2021-2027 V3 (FTJ, FEDER, FSE+, FEAMP)
- La stratégie nationale de déploiement du biocontrôle 2020-2025
- La loi EGALIM

**Les documents et programmes disponibles à l'échelle infranationale n'ont pas été mobilisés dans la mesure où le PSN PAC couvrira pour 2023-2027 la totalité du territoire national sans zonages géographiques administratifs spécifiques d'intervention**, à l'exception des MAEC qui sont ouvertes dans les zones où des enjeux environnementaux auront été identifiés à l'échelle régionale (dans les commissions régionales co-présidées par les services de l'Etat et les Régions) et qui peuvent reprendre des zonages existants comme Natura 2000 ou les SDAGE, ou encore de l'ICHN. **A l'échelle de l'évaluation du PSN dans son ensemble avant sa mise en œuvre**, l'usage systématique des schémas ou programmes infra nationaux aurait nuit à la clarté requise de la stratégie.

Une seconde raison a motivé l'usage des documents et programmes nationaux ou européens, et non infranationaux : **la complexité des analyses et les difficultés à capter et caractériser les interactions potentielles**. En effet, les futures interventions du PSN interagissent entre elles et dans un écosystème environnemental complexe multifactoriel. Cette analyse, ou plus précisément ces analyses, ont semblé relever davantage de travaux des acteurs de la recherche que d'une approche de l'analyse de la cohérence externe entre programmes ou politiques tel qu'envisagée pour la présente période.

**Les résultats de certains travaux académiques ont également été valorisés lors de l'analyse des autres rubriques de l'évaluation stratégique environnementale**. Des travaux ont notamment été utilisés pour **mieux comprendre l'état de l'art sur la question**, même quand ils sont sectoriels comme ceux sur les MAEC (un compartiment spécifique de la PAC en termes budgétaires), ceux traitant de la cohérence de la PAC avec le développement des régions sud, ceux sur l'impact de la PAC précédente sur la biodiversité et les habitats (mais à l'échelle européenne et avec beaucoup d'incertitudes ou d'hypothèses différentes quant aux résultats, 2019) ou encore concernant l'expression d'acteurs sur l'impact potentiel de la PAC.

**Ainsi, dans le rapport, le périmètre géographique pris en compte pour l'analyse de la cohérence externe avec d'autres documents est global et national**. Le rapport rappelle l'ambition environnementale et climatique poursuivie dans le PSN pour 2023-2027 par rapport à la programmation actuelle de la PAC (écorégime, décarbonation, ...) et les trajectoires globales tracées à l'échelle mondiale et européenne dans lesquelles il veut s'inscrire :

- atteindre la neutralité carbone à horizon 2050
- participer à la réponse de l'agriculture française aux engagements pris lors de la COP 21.
- contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par la Commission européenne dans le Pacte Vert publié en 2020, et en particulier les Stratégies de la ferme à la table et biodiversité, à horizon 2030.

Les objectifs énoncés dans le PSN apparaissent cohérents avec les stratégies et plans nationaux s'intéressant aux mêmes enjeux environnementaux, en particulier la stratégie nationale pour la biodiversité prévue à l'article L110-3 du code de l'environnement, la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) prévue à l'article L221-1 B du code de l'environnement, le plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement (PNSE) prévu à l'article L. 1311-6 du code de la santé publique, la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI), le Plan Ecophyto 2+, la stratégie nationale pour le développement des protéines végétales, le Plan Ambition bio...

Il est d'ailleurs utile de rappeler à ce propos que la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 274) prévoit la compatibilité des objectifs poursuivis au travers du PSN PAC avec les plans et programmes nationaux structurants pour la lutte contre les dérèglements climatiques et la protection de la biodiversité (stratégie nationale bas carbone, stratégie nationale pour la biodiversité, le plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement, et la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée).

L'analyse conclut cependant à une cohérence des objectifs avec tous ces plans et programmes s'inscrivant dans la perspective du Pacte Vert, tout en relevant quelques incidences potentiellement négatives sur les différents segments environnementaux identifiés pour le PSN pouvant, en théorie, peser sur les objectifs visés par les autres programmes nationaux ou européens. Par ailleurs, l'existence d'obligations réglementaires au-delà de la PAC (Directive Cadre sur l'Eau, Programme d'actions national et régionaux Nitrates, réseau Natura 2000, etc.) limite en soi les incidences négatives possibles. C'est ainsi par exemple que le PSN requiert, dans la version qui devra être soumise à la Commission européenne d'ici fin 2021, une explication de la manière dont les interventions décidées au titre des aides couplées au revenu sont cohérentes avec la Directive Cadre sur l'Eau (directive 2000/60/CE). Ces précisions n'étaient pas demandées dans le modèle de PSN sur lequel le projet de PSN transmis à l'Autorité environnementale a été construit ; elles seront apportées dans la version du PSN qui sera transmise à la Commission européenne d'ici la fin de l'année, en suivant la nouvelle version du modèle de PSN transmise en septembre.

Concernant la cohérence du PSN au regard des attendus exprimés dans les « recommandations de la Commission européenne » adressées à la France en décembre 2020, le PSN apporte des réponses sur différents volets environnementaux : transition agro-écologique, maintien des prairies permanentes, ralentissement du déclin de la biodiversité, réduction de l'usage des produits phytosanitaires et fertilisants de synthèse, augmentation des surfaces conduites en agriculture biologique, réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et développement des énergies renouvelables, maîtrise de l'usage des antibiotiques en santé vétérinaire, amélioration du bien-être animal, réponses aux défis nutritionnels (fruits et légumes, légumineuses, équilibre animal/végétal). Le projet de PSN prend d'ailleurs soin de pointer explicitement les recommandations formulées par la Commission lorsqu'il décrit la mobilisation d'interventions au service de la réponse aux enjeux soulevés.

In fine, les analyses de l'évaluation de la cohérence externe sont présentées dans le rapport de juillet 2021 dans un tableau qui reprend l'analyse de la contribution du PSN PAC aux objectifs des stratégies environnementales et climatiques européennes ou nationales, en intégrant en outre l'angle économique et social (valorisation des travaux de l'évaluation ex ante menée en parallèle) pour disposer d'une vision d'ensemble.

Le projet de PSN transmis à l'autorité environnementale fin juillet 2021 ne comportait toutefois pas encore de description complète et détaillée des liens établis entre les besoins identifiés et les différentes réglementations européennes listées à l'Annexe XIII du projet de règlement européen relatif aux plans stratégiques, et plans et programmes nationaux en découlant, même si un certain nombre de ces éléments étaient d'ores et déjà cités et explicités dans le diagnostic établi en 2020 (qui sera annexé au PSN) et dans les stratégies par objectif spécifique du projet de PSN. Alors que ce n'était pas requis jusque-là (et donc pas possible à intégrer, le plan du PSN étant contraint par le cadre européen), cette description est désormais explicitement demandée dans le projet d'acte d'exécution en cours de discussion portant sur le contenu des plans stratégiques nationaux, conformément à l'article 96 du projet de règlement européen relatif aux plans stratégiques, portant sur l'évaluation des besoins.

**La version finale du PSN qui sera transmise à la Commission européenne pour validation comportera donc bien une section dédiée à l'établissement de ces liens, dans chacune des stratégies d'intervention par objectif spécifique, conformément au règlement européen.**

Enfin, une fois le PSN approuvé, un enjeu sera d'organiser une approche et les méthodes permettant de mieux comprendre en continu ou ex post, les effets (positifs ou négatifs) de ces interactions entre le PSN et l'ensemble de ces programmes.

**Recommandation n°8. 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.**

**De manière générale, le PSN étant un plan national, le rapport environnemental s'attache, conformément au code de l'environnement, à décrire et hiérarchiser les enjeux au niveau national. Cependant, dès que cela est pertinent, des dimensions territoriales sont intégrées.**

Lorsque l'échelle du plan, schéma, programme ou document de planification le permet, les **zonages environnementaux existants sont identifiés. Les zonages environnementaux existants sont présentés dans les sections correspondantes de l'état des lieux** (sites Natura 2000 et régions biogéographiques définies dans le cadre de la Directive Habitats (92/43/EEC) pour la biodiversité remarquable, zones vulnérables nitrates pour la qualité de l'eau). Divers travaux présentant des analyses spatialisées sont par ailleurs cités (ex : classifications CORINE Land Cover pour la biodiversité, analyses du service des données et études statistiques du ministère de la transition écologique sur la base du Système d'information sur l'eau Eaufrance, bilans régionaux du GIS Sol, etc.). Les analyses montrent la complexité d'une analyse territoriale transversale compte tenu notamment des différentes échelles territoriales pertinentes en fonction des thématiques analysées.

**L'article R122-20 du code de l'environnement** spécifie en effet que le rapport environnemental doit fournir « Une description de l'état initial de l'environnement **sur le territoire concerné**, les perspectives de son évolution probable si le plan, schéma, programme ou document de planification n'est pas mis en œuvre, **les principaux enjeux environnementaux de la zone dans laquelle s'appliquera le plan**, schéma, programme ou document de planification et les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou document de planification. L'article L122-6 du Code de l'Environnement stipule quant à lui que « Le rapport sur les incidences environnementales contient **les informations qui peuvent être raisonnablement exigées**, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le plan ou le programme, de son contenu et de son degré de précision »,.

**L'Observatoire du Développement Rural mène actuellement des travaux** sur la définition d'un zonage agricole multi-enjeux. Ces travaux, dont les premiers résultats ont été publiés début 2021, n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de l'état des lieux, et restent aujourd'hui à un stade exploratoire. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) lance également un travail d'identification et de mise à jour d'une typologie des zones rurales. Il n'existe donc pas actuellement de référentiel facilement mobilisable. **L'état des lieux fournit cependant une synthèse, pour chaque dimension environnementale, indiquant les types de territoire et d'agrosystèmes les plus sensibles et les Régions les plus concernées**, avec une analyse spécifique pour les DOM.

**Le PSN s'appliquant au niveau national, la hiérarchisation des enjeux proposée prend en compte l'intensité des enjeux et les évolutions tendancielle au niveau national.** Il paraît par ailleurs cohérent de prendre en compte l'étendue des territoires concernés dans la hiérarchisation de ces enjeux, sachant que **d'autres outils existent pour faire face aux enjeux environnementaux de façon plus localisée**. C'est notamment le cas des Programmes d'Actions Nitrates sur la question de l'eau, qui font eux-mêmes l'objet d'une évaluation environnementale qui prend en compte l'impact des activités agricoles à une échelle territoriale plus fine.

**Recommandation n°9. 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.**

En termes de méthode, **trois principes clés** ont irrigué l'ensemble des travaux de construction du PSN.

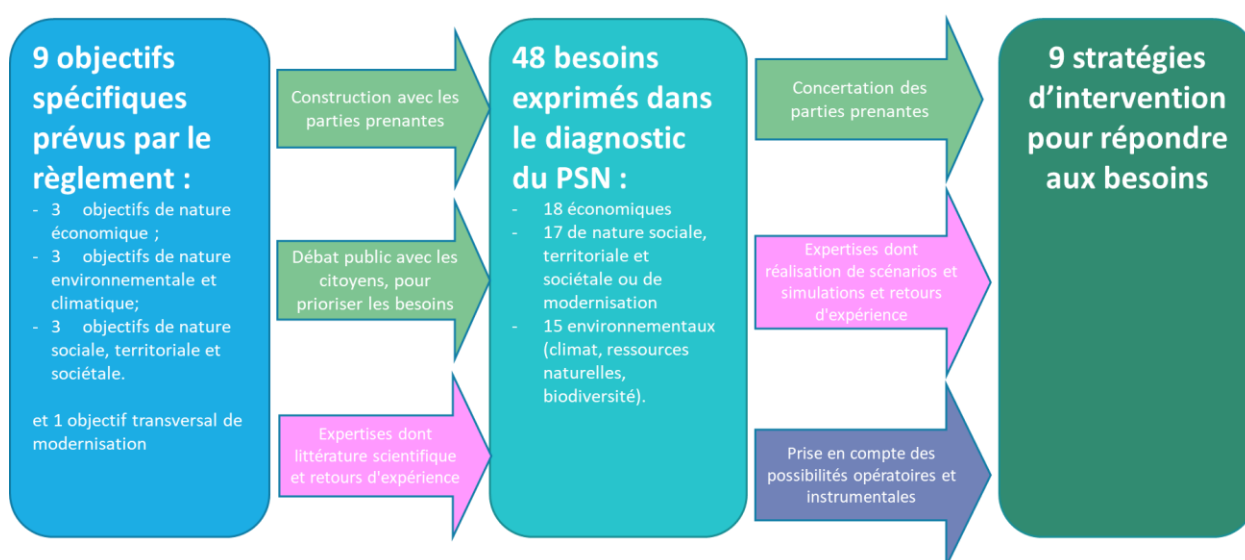
- **L'association élargie et continue de l'ensemble des parties prenantes** tout au long du processus et dès les premiers travaux visant à dresser l'état des lieux du secteur et l'influence de la PAC sur les constats dressés. La concertation réalisée, incluant le débat public « Impactons ! » mené par la Commission nationale du débat public, constitue un exercice d'association des parties prenantes et du public d'une ampleur jamais constatée pour une politique agricole, et unique au plan européen ;
- **Le recours à l'expertise et aux retours d'expériences**, qu'il s'agisse des résultats d'évaluation à mi-parcours disponibles pour ce qui concerne le second pilier de la PAC, de la réalisation de simulations et évaluation des impacts sur la distribution de l'aide au revenu entre filières et territoires réalisés par les services statistiques du ministère ou de la littérature scientifique (INRAE notamment), abondante sur le sujet, ou encore de la commande d'études ciblées par exemple pour déterminer l'effet propre de certaines mesures déployées dans la PAC actuelle, comme les mesures agroenvironnementales visant la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires ;
- **La prise en compte très en amont des enjeux liées à l'instrumentation et à la mise en œuvre** des aides. Les réflexions prennent en compte l'enjeu de la sécurisation du versement de 44 milliards d'euros à plusieurs centaines de milliers de bénéficiaires à l'échelle de la programmation. Tout retard dans ces versements aurait en effet des conséquences négatives tant du point de vue économique qu'environnemental (en cas de non-paiement d'aides à visée environnementale) : l'efficacité du plan stratégique national requiert donc que les choix réalisés s'inscrivent strictement dans le champ du possible en matière d'instrumentation et de versement des aides.

Le règlement européen prévoit que le plan stratégique national établisse **des stratégies d'intervention en vue de répondre à trois grands types d'objectifs** :

- **objectifs de nature économique** visant à favoriser le développement d'un secteur agricole résilient et diversifié au service de la sécurité alimentaire de l'Union européenne ;
- **objectifs de nature environnementale et climatique** visant à renforcer la protection de l'environnement et l'action pour le climat, et à contribuer aux objectifs de l'Union européenne en la matière ;
- **objectifs de nature sociale, territoriale et sociétale** visant à consolider le tissu socioéconomique des zones rurales et à améliorer la réponse apportée par l'agriculture et la forêt aux demandes sociétales et alimentaire.

Le diagnostic du PSN élaboré en association étroite avec les Régions et les parties prenantes identifie au niveau national 48 besoins auxquels la future PAC doit répondre. Parmi ces 48 besoins, 18 besoins sont de nature économique, 17 s'adressent à des enjeux de nature sociale, territoriale et sociétale ou de modernisation et 15 visent les enjeux environnementaux (climat, ressources naturelles, biodiversité).

Le choix des interventions et de leurs modalités de mise en œuvre est donc justifié dans le PSN non seulement au regard des enjeux environnementaux mais aussi au regard de ces multiples enjeux économiques et sociaux identifiés et partagés à l'étape du diagnostic co-construit avec l'ensemble des parties prenantes. La logique d'intervention décrite dans le PSN constitue un point d'équilibre intégrant ces multiples enjeux, les constats, analyses d'experts et retours d'expérience exploités lors de la phase diagnostic, les positions exprimées par les acteurs et les possibilités techniques de mise en œuvre et de paiement des aides.



### Recommandation n°10. L'Ae recommande de reconsidérer le choix de ne pas territorialiser toutes les interventions en faveur de l'environnement.

Ainsi que l'a souligné le diagnostic réalisé dans le cadre du PSN, le déploiement de la **transition agro-écologique nécessite un changement d'échelle de l'action publique doublée d'une action sur tous les territoires**. L'action en faveur de l'environnement n'est pas seulement locale et territorialisée, mais nécessite également une réponse publique globale, au-delà des territoires où les structures d'animation sont présentes et en capacité, où les priorités liées aux enjeux sont clairement définies et instruites et où les agriculteurs sont volontaires pour s'engager dans des logiques contractuelles.

**Certains enjeux sont par nature globaux, tels que la lutte contre le changement climatique ou la préservation de la biodiversité, et se prêtent davantage à une approche globale avec recherche d'un effet de masse, et donc à un traitement national au sein du PSN. D'autres enjeux, plus spécifiques, comme celui de la protection des ressources comme l'eau et les sols méritent davantage une approche territoriale**, traduite dans le catalogue des mesures agro-environnementales en particulier au sein du PSN : la mise en œuvre des mesures agro-environnementales par au pilotage au niveau régional permet de mobiliser de manière territorialisée les mesures pour répondre aux enjeux environnementaux locaux prégnants.

La finalité de l'**écorégime**, tel que décrit dans le projet de PSN, est d'apporter une réponse massive, allant au-delà de la ligne de base de la conditionnalité et destinée au plus grand nombre, pour engager un maximum d'agriculteurs dans une démarche de bonnes pratiques et les rémunérer pour le déploiement ou le maintien de ces pratiques. Seule cette réponse massive permettra en effet d'engager la transition véritable du système de production dans son ensemble, au sein duquel l'agriculteur n'est qu'un maillon intermédiaire dont les choix dépendent également des décisions prises par ses fournisseurs et ses acheteurs.

Mobiliser l'enveloppe des paiements directs, dont les moyens sont importants et qui permettent de raisonner efficacement à l'échelle nationale et de disposer d'interventions comme d'outils de mise en œuvre industriels et automatisables constitue à cet égard un véritable choix d'opportunité, induisant une évolution notable de la structure d'octroi des soutiens perçus par les agriculteurs, dont les versements sans retard à plus de 300 000 bénéficiaires en France sont vitaux pour l'équilibre financier d'exploitations agricoles soumises à des charges et souvent à des traites de remboursement d'emprunt, et nécessitent de définir des interventions simples, efficaces et massives.

Les écorégimes, financés par un redéploiement de 25% au sein de l'enveloppe des soutiens directs, répondent par conséquent à ces objectifs et à ces impératifs. Les critères retenus dans le dispositif incitent à la mise en œuvre de pratiques, dont les bénéfices généraux sont documentés quelles que soient les situations (cf. recommandation de l'Ae n°11) et correspondent à des objectifs environnementaux qui ne sont pas acquis par avance mais restent accessibles à tous ceux qui souhaitent s'engager dans la démarche. Il s'agit en outre d'un outil standardisé dont le contrôle peut-être largement automatisé avec des images satellites, permettant ainsi de maintenir un paiement d'avance au 16 octobre pour tous les agriculteurs, comme c'est le cas pour la plupart des soutiens du

1er pilier et l'ICHN, cette prévisibilité du calendrier étant essentielle pour la gestion de la trésorerie des exploitations agricoles.

**Les MAEC** constituent le troisième niveau de l'architecture environnementale du PSN, après la conditionnalité et les écorégimes, qu'elles complètent. Elles visent une compensation fine des surcoûts engendrés par la mise en œuvre de pratiques agricoles et environnementales favorables, **en réponse à des enjeux territorialisés**.

Deux types de MAEC sont proposés dans le PSN : les MAEC surfaciques dont l'Etat est autorité de gestion et les MAEC forfaitaires gérées par les Régions. Les **MAEC surfaciques seront adaptées en fonction des territoires où elles sont ouvertes et des enjeux auxquels elles répondent**, et leur mise en œuvre sera donc bien territorialisée. **L'animation de cette réflexion est confiée aux services déconcentrés de l'Etat** : les DRAAF assureront la concertation avec le partenariat régional ; les DDT(M), échelon de proximité et d'accueil du public agricole et rural, assureront l'information et le relais au cœur du territoire de la politique agro-environnementale de l'Etat.

Les enjeux auxquels sont associées les MAEC surfaciques sont en effet identifiés **sur des territoires spécifiques**, dans lesquels les mesures appropriées sont proposées à la souscription aux agriculteurs. Les MAEC surfaciques sont donc ouvertes géographiquement de manière différente selon les enjeux des territoires, afin d'assurer une réponse efficace. **Le zonage est défini au niveau régional par les DRAAF grâce à un diagnostic de territoire établi avec l'ensemble des acteurs de l'agroenvironnement au niveau régional**. Au sein de ces territoires, des porteurs de projets agroenvironnementaux et climatiques (PAEC), sélectionnent les mesures du catalogue national les plus pertinentes et **adaptent certains paramètres et seuils des cahiers des charges en fonction des spécificités locales**.

S'agissant des MAEC forfaitaires, gérées par les Régions en concertation avec les chambres d'agriculture, leurs cahiers des charges sont établis au niveau national et n'impliquent pas de paramétrage territorial. Les MAEC forfaitaires sont ouvertes dans les Régions qui l'ont jugé nécessaire

En conclusion le choix a donc été fait d'accompagner largement les exploitations dans la mise en œuvre de pratiques environnementales favorables au travers des écorégimes et de répondre plus précisément aux enjeux environnementaux locaux avec des MAEC surfaciques territorialisées adaptées aux spécificités locales.

## **Recommandation n°11. L'AE recommande de territorialiser l'analyse des incidences du PSN sur l'environnement en y intégrant une typologie des exploitations.**

*La recommandation n°11 fait suite à une analyse de l'Autorité environnementale centrée sur la conditionnalité.*

En sus des éléments déjà indiqués dans les réponses aux recommandations n°7 et n°8, la conditionnalité concerne, par construction, **l'ensemble des bénéficiaires et vise un effet massif**, faisant progresser l'ensemble de la ferme France en matière environnementale tout en restant simple, efficace et non discriminatoire.

Elle doit en conséquence **se fonder sur des critères communs à toutes les situations, sans cibler une typologie spécifique d'exploitation** car cela serait contraire à l'objectif fixé par la réglementation européenne pour ces dispositifs. L'enjeu n'est pas ici de définir des mesures pour chaque orientation technico-économique mais de fixer aux agriculteurs des objectifs de moyens, dont les bénéfices généraux sont documentés quelles que soient les situations.

**C'est le sens des pratiques visées notamment par les nouvelles BCAE que de demander à tous les agriculteurs, et non les seuls bénéficiaires du paiement vert, de fournir des services environnementaux** qui maximisent les services écosystémiques rendus par les zones humides, les prairies permanentes, les cultures riches en protéines ou les éléments de paysage, ainsi que le soulignent, par exemple, l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques pour son volet agricole ou l'étude 4/1000 conduite par l'INRA. La couverture hivernale des sols sur la totalité des sols agricoles pour certains cas spécifiques, pratique dérogatoire figurant dans le PSN, compte également parmi les services environnementaux identifiés par ces études.

L'échelle retenue pour l'analyse de l'incidence de la conditionnalité s'apparente en conséquence tout à la fois aux mesures visées, dont les bénéfices globaux sont avérés, et aux nécessités afférentes à la conditionnalité et à son suivi, qui ne sauraient traiter de situations spécifiques et les contrôler, eu égard aux objectifs de lisibilité et de simplification poursuivis par ailleurs par la réglementation.

Pour mémoire, **le renforcement de la conditionnalité** envisagé pour la période 2023-2027 par rapport à la conditionnalité en vigueur se traduit par plusieurs ajouts :

- une nouvelle norme de bonne condition agricole et environnementale (BCAE) relative à la protection des **zones humides**, dont la mise en œuvre est prévue à compter de 2024 et suppose une territorialisation en lien avec les enjeux environnementaux du territoire ;
- Trois nouvelles BCAE intégrant **des critères analogues à ceux de l'actuel paiement vert** qui ne constituent donc pas la reprise de l'actuelle ligne de base, mais comportent des exigences renforcées. Il est à noter que l'application à l'échelle régionale du ratio de conversion maximale des prairies permanentes est une manière de territorialiser cet enjeu, étant donné que le risque de retournement des prairies n'a pas la même importance partout sur le territoire national.
- **Aucune BCAE prévue dans le PSN ne comporte de régression** par rapport à la ligne de base et au respect des critères du paiement vert de l'actuelle programmation de la PAC.

Il convient par ailleurs de noter que le champ de la conditionnalité sera par ailleurs élargi avec l'ajout d'une dimension sociale.

### **Recommandation n°12. L'Ae recommande d'évaluer les effets cumulés des impacts des différentes interventions pour chaque type d'exploitation.**

*La recommandation n°12 se base sur une analyse de la part de l'Autorité environnementale qui se concentre en particulier sur les aides couplées.*

Comme indiqué dans la réponse à la recommandation n°8, les analyses des incidences environnementales des différentes interventions indiquent le cas échéant, **les types de territoire ou d'exploitation les plus sensibles**.

**La sensibilité et l'importance pour l'équilibre économique des exploitations des différents types d'interventions** sont variables notamment en fonction de leur orientation technico-économique (OTEX) et de leur taille ; cela influe sur les effets cumulés des différentes interventions. Ainsi :

- Les exploitations de grandes cultures, les exploitations d'élevage (bovins lait, bovins viande, petits ruminants), et les cultures de légumineuses sont fortement dépendantes des aides directes, découplées et couplées ;
- En arboriculture, maraîchage, horticulture, viticulture, apiculture, oléiculture, et pour les productions avicoles et porcines spécialisées, les exploitations sont peu dépendantes des aides directes au prorata de leur chiffre d'affaires, mais concentrent davantage les aides sectorielles ;
- Les interventions FEADER encadrées au niveau national peuvent cibler spécifiquement des types de production (MAEC « eau » pour les grandes cultures, MAEC « eau » pour les cultures pérennes, MAEC « climat – bien-être animal et autonomie fourragère » pour les systèmes de polyculture-élevage d'herbivores ...) et d'autres, concernent de facto certains types d'exploitations en priorité, d'après leur objet propre. Par exemple, les aides des mesures « ICHN » et « Prédation » sont principalement allouées à des exploitations d'élevage extensif, tandis que les aides des mesures « Assurance climatique » et « Soutien aux fonds de mutualisation » mises en œuvre dans le cadre du FEADER encouragent des outils majoritairement mobilisés par les filières végétales ;
- Les autres interventions FEADER sont mises en œuvre selon des modalités variables, à la discrétion des autorités régionales. Le poids de chaque type d'exploitation dans les bénéficiaires de ces mesures dépend donc des orientations définies par les politiques agricoles régionales, et des critères de sélection et d'éligibilité des projets volontaires, critères qui seront précisés dans les appels à projets développés en cours de programmation.

Compte-tenu de ces différents éléments, l'estimation du cumul des interventions concernant chaque type d'exploitation est particulièrement complexe. **Ce type d'analyse requiert donc un niveau d'expertise qui relève davantage d'évaluations de type ex-post ou de travaux académiques de recherche**, sur la base de données de paiements permettant de dégager l'effet propre des interventions une fois ces dernières effectivement mises en œuvre.

Plus spécifiquement concernant les **aides couplées**, celles proposées entendent soutenir la production de secteurs en difficulté et soutenir le développement des filières des cultures riches en protéine.

La vocation principale de ces interventions, ainsi que celles relatives aux soutiens au revenu, est économique et c'est tout d'abord à l'aune de leur capacité à répondre aux enjeux de maintien des systèmes de production ciblés qu'il importe de chercher la justification de ces interventions. Leurs dimensions environnementales et sociales sont également considérées, et les justifications afférentes sont développées dans les stratégies d'intervention.

Les secteurs ciblés par les aides couplées présentent des fragilités. Les aides couplées visent à renforcer ces secteurs et assurer le maintien du tissu rural et la fourniture des services environnementaux associés à ces systèmes, notamment pour les aides versées en faveur des systèmes herbagers extensifs.

Ces aides sont cruciales et leur volume justifié par le nombre d'exploitations en difficulté, notamment en élevage.

Il en va de même des **interventions sectorielles**, qui répondent par ailleurs à des logiques de filières et ont pour vocation principale la structuration économique de celles-ci. Ces interventions répondent toutefois également à des objectifs environnementaux, une part augmentée des crédits alloués à ces interventions dans les secteurs vitivinicole et des fruits et légumes étant notamment destinée à la structuration des filières au bénéfice des enjeux environnementaux.

### **Recommandation n°13. 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.**

*La recommandation n°13 est liée, dans l'avis de l'Autorité environnementale, à une analyse centrée sur les aides couplées aux légumineuses.*

Le développement des légumineuses a fait l'objet de travaux conséquents dans le cadre de **la stratégie en faveur du développement des protéines végétales** de décembre 2020 qui a permis, sur la base d'une large concertation, de retenir un objectif de doublement des surfaces de légumineuses d'ici 2030. L'enveloppe globale consacrée aux aides couplées aux cultures riches en protéines dans le PSN est prévue en augmentation année après année au cours de la période 2023-2027, afin qu'un soutien significatif puisse continuer à être apporté aux exploitants agricoles en accompagnement d'une augmentation significative de la sole de ces cultures.

**L'aide couplée** proposée contribue, par essence, à l'atteinte de cet objectif ; son montant a certes été déterminé par rapport à des références moyennes pour les marges brutes des différentes productions (céréales/légumineuses). Elle intègre implicitement les variations du marché au moyen d'un système de variation du montant unitaire versé selon les réalisations. Ainsi, si le marché devait être peu porteur et conduisait à une baisse de la sole de ces cultures, le montant unitaire pourrait être significativement augmenté dans une certaine limite et sous réserve de l'acceptation par la Commission européenne et présenterait, de fait, un caractère incitatif encore plus grand susceptible de rendre plus compétitive la production.

Surtout, il convient de rappeler qu'il n'est **pas possible, du fait des règles de l'organisation mondiale du commerce** (OMC), de prévoir dans le cadre des paiements directs tels que défini par la réglementation européenne, des aides variables en fonction des prix du marché, dès lors que cela pourrait créer des distorsions de concurrence importantes. Il s'agit d'adresser aux acteurs économiques des soutiens complémentaires au revenu tiré de leur production.



**Recommandation n°14. 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.**

L'écorégime, tel que décrit dans le projet de PSN, poursuit l'objectif général d'engager un maximum d'agriculteurs dans une démarche de bonnes pratiques allant au-delà de la ligne de base établie dans la conditionnalité environnementale et de les rémunérer pour le déploiement ou le maintien de ces pratiques, au service du changement d'échelle du déploiement de la transition agro-écologique, identifié comme un besoin à l'issue du diagnostic. Il s'agit donc d'enclencher une dynamique auprès du plus grand nombre de bénéficiaires de la PAC dans l'objectif d'atteindre la généralisation de certaines pratiques identifiées comme répondant aux principaux enjeux climatiques et environnementaux identifiés dans le diagnostic, à l'échelle nationale, européenne et mondiale.

**L'écorégime apportera donc une contribution aux grands objectifs que se sont fixés l'UE et la France concernant la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité et la protection des ressources naturelles, en réponse aux besoins prioritaires** identifiés dans le diagnostic du PSN et aux recommandations de la Commission européenne.

Il s'agit en premier lieu du **besoin de diversifier** les assolements, notamment par une **plus forte inclusion de protéines végétales** présentant des avantages environnementaux et agronomiques indiscutables, et de préserver les systèmes de polyculture-élevage pour diversifier les territoires, face au constat d'une spécialisation croissante des exploitations et territoires en France et d'une simplification progressive des systèmes de grandes cultures qui conduisent à un recul de la biodiversité et à un usage important d'intrants de synthèse.

En outre, il convient de **maximiser le stockage de carbone dans les sols** en maintenant les prairies permanentes et en limitant leur labour.

Il s'avère également nécessaire de **réduire l'utilisation des produits phytosanitaires et des engrais de synthèse**, ce que plusieurs voies d'accès à l'écorégime permettent, qu'il s'agisse des certifications environnementales, dont l'agriculture biologique, ou de la voie des pratiques qu'il s'agisse de la diversification des cultures, de l'absence de traitement sur les prairies permanentes sensibles ou encore de la couverture végétale de l'inter-rang en vergers et vignes. Cette dernière mesure vise également la **protection des sols**, les bassins viticoles étant caractérisés par une matière organique des sols généralement plus faible en France d'après le diagnostic.

Enfin, **pour favoriser la préservation des habitats** dont une partie est dégradée et réimplanter des éléments de paysage et surfaces d'intérêt écologiques dans les zones agricoles, l'écorégime encourage les exploitants à maintenir des taux supérieurs d'éléments et surfaces d'intérêt pour la biodiversité, et en particulier les haies gérées durablement.

Pour des raisons d'instrumentation, d'égalité de traitement entre les agriculteurs sur l'ensemble du territoire métropolitain, de contrôlabilité de l'écorégime via le suivi automatisé des surfaces, mais surtout du fait de la stratégie retenue qui est celle de viser grâce à l'écorégime, un changement de pratiques sur la plus grande partie possible de la SAU plutôt que de pratiques très exigeantes sur une surface plus réduite (ce qui relève des MAEC), **l'écorégime s'applique avec les mêmes règles sur l'ensemble du territoire national. En revanche, les enjeux nécessitant une adaptation spécifique aux différents territoires sont traités au travers du catalogue des MAEC**, le 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC se prêtant davantage à cette adaptation territoriale. C'est par exemple le cas des principaux enjeux de préservation de la qualité de l'eau ou de protection de certaines espèces ou espaces et milieux comme Natura 2000.

**Le choix a été fait d'ouvrir 3 voies alternatives d'accès à l'écorégime**, dans le respect de l'esprit du texte européen, afin de laisser une certaine liberté aux bénéficiaires d'entrer dans le dispositif par la voie qu'ils jugent la plus adaptée à leur projet d'exploitation et modèle d'entreprise. Il est à noter qu'au vu des éléments actuellement disponibles, le degré de choix laissé par la France aux agriculteurs pour accéder à ce dispositif semble plutôt restreint par rapport aux projets d'autres Etats membres qui sembleraient laisser les agriculteurs choisir parmi une palette d'actions plus large, sans garantie d'un résultat environnemental plus ambitieux. Par ailleurs, il est apparu **primordial de couvrir tous les types de production et de terres agricoles via l'écorégime, afin de ne laisser aucun système de production dans l'impossibilité d'accéder à ce dispositif** et pour ne pas favoriser tel ou tel type de culture ou de production, dans le strict respect des critères de la boîte verte de l'OMC et des exigences imposées par le règlement européen en la matière.

C'est la raison pour laquelle, dans la voie des pratiques de gestion agro-écologique des surfaces agricoles, **les trois types de surfaces agricoles admissibles aux aides directes** (terres arables, prairies permanentes et cultures pérennes) sont chacun couverts par des pratiques adaptées aux différents systèmes de production. C'est également pour cela que les surfaces agricoles concernées par la présence des éléments et surfaces non productifs favorables à la biodiversité, et le bonus « haies » **dépassent le seul champ des terres arables**, même si le principal enjeu de préservation est identifié sur ce type de terres, ce qui explique d'ailleurs que la conditionnalité restreigne la contrainte minimale sur les seules terres arables. **Les certifications environnementales** sont quant à elles ouvertes à toute exploitation souhaitant s'engager dans ces différentes démarches.

**S'agissant d'un dispositif nouveau et volontaire pour les agriculteurs, il n'est pas possible de quantifier précisément ex-ante les effets attendus sur les différents compartiments de l'environnement visés** par ce dispositif. Toutefois, le MAA a fait l'effort d'approcher, de la manière la plus réaliste possible sur la base des pratiques actuelles et en l'absence de bases de données exhaustives existantes sur chacune des voies d'accès (par exemple, la France ne dispose pas d'un état des lieux complet des éléments et surfaces favorables à la biodiversité présents dans les exploitations aujourd'hui ; il n'existe pas de système de suivi des labours des prairies permanentes à ce jour...), les surfaces agricoles qui seront potentiellement couvertes par chacune des voies ouvertes au choix des agriculteurs, en veillant à ne pas les compter plusieurs fois. Il s'agit des surfaces indiquées dans le schéma de synthèse de l'écorégime figurant en page 210 du projet de PSN.

Quant au **niveau de rémunération**, la rémunération n'étant pas fondée, contrairement aux mesures agroenvironnementales et climatiques et à l'aide à la conversion à l'agriculture biologique, sur les calculs de surcoûts et manques à gagner, mais par la fixation d'un forfait sous forme de paiement additionnel à l'hectare, ce forfait doit être cohérent avec les deux niveaux d'ambition et donc de services rendus arrêtés à l'issue de la concertation, dans chacune des voies, sans pour autant être strictement corrélé à l'effort fourni par le bénéficiaire.

Il est par ailleurs démontré par la pratique que **les agriculteurs, dans le cas général, cherchent à atteindre les niveaux d'ambition les plus élevés lorsqu'un cadre collectif d'incitation leur est proposé**, sous réserve que ces derniers soient considérés atteignables, et ce même si un effort supplémentaire est demandé. Par conséquent, il est attendu un effet d'amélioration des pratiques lié à l'écorégime même chez les agriculteurs qui atteignent d'ores et déjà aujourd'hui le niveau d'accès à l'écorégime, dont la plupart essaiera d'atteindre le niveau supérieur le plus rapidement possible, compte-tenu du différentiel de paiement entre les deux niveaux.

**Chacune des voies permet de répondre aux différentes priorités environnementales établies à l'issue du diagnostic, à des degrés plus ou moins forts en fonction des enjeux**, tels qu'établi dans la fiche intervention décrivant l'écorégime à partir de la page 198 du projet de PSN. En effet, le MAA a veillé à **identifier, pour chaque voie et pratique décrite, les principaux enjeux visés**. Les enjeux sont numérotés de 1 à 5 sans hiérarchie entre (1) atténuation et adaptation au changement climatique, (2) quantité et qualité de l'eau, (3) protection et qualité des sols, (4) biodiversité, protection et qualité paysagère, et (5) réduction des produits phytosanitaires. **L'objectif environnemental poursuivi par chaque pratique à mettre en œuvre, dans chacune des voies d'accès et au titre du bonus de l'écorégime est décrit, et les numéros de chacun des enjeux pré-identifiés repris, en hiérarchisant parmi ces derniers**, ce qui permet d'identifier à quel enjeu la pratique décrite répond en priorité.

L'exercice demeure toutefois qualitatif, et la quantification précise difficile ex ante, en raison de l'impossibilité à prédire exactement quels seront les choix des agriculteurs. De surcroît, il est **très rare qu'une pratique ou un changement de système agronomique n'ait d'effet que sur un seul compartiment de l'environnement**, les bonnes pratiques rémunérées via l'écorégime ayant souvent des incidences cumulatives sur plusieurs aspects de l'environnement ou du climat. Ces incidences n'en demeurent pas moins extrêmement difficiles à quantifier précisément, de surcroît considérées isolément.

A titre d'exemple, la littérature scientifique a démontré que **la diversification des cultures** est d'abord favorable à la biodiversité, mais a généralement également des effets de réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires, permet d'améliorer la qualité des sols par la présence de cultures diversifiées aux différentes saisons. On sait également que certaines catégories de cultures particulièrement encouragées par le système à points développé dans le PSN, comme les légumineuses, mais également les prairies, participent à la lutte contre le changement climatique en réduisant les émissions de GES liés aux apports d'engrais notamment, comparativement à d'autres grandes cultures.

**La couverture végétale de l'inter-rang en cultures pérennes** poursuit d'abord un objectif d'amélioration de la matière organique des sols voire de lutte contre l'érosion des sols dans certains vignobles et vergers, pour autant, cette pratique est également directement liée à l'arrêt de l'utilisation des herbicides, la couverture peut permettre une meilleure rétention de l'eau dans les sols et réduire les apports extérieurs nécessaires, et favorise la biodiversité davantage que des sols nus ou traités au glyphosate.

**Recommandation n°15. 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.**

Des éléments généraux figurent dans la réponse aux recommandations n°6 et n°7.

S'agissant plus précisément des 5 programmes sectoriels planifiés dans le PSN et cités par l'autorité environnementale, **deux programmes sont obligatoires pour la France (programme viticole et programmes opérationnels en faveur des fruits et légumes)**. Ces deux programmes doivent également de façon obligatoire dédier **une part du financement accordé par l'UE à des mesures directement consacrées à l'environnement** et à lutte contre le changement climatique (au moins 5 % pour le programme viticole et au moins une action, obligation qui n'existait pas dans la programmation précédente, et au moins 15 % pour les programmes opérationnels dans le secteur des Fruits et Légumes, contre 10 % dans la programmation précédente).

Par ailleurs, **une grande partie des mesures éligibles pour ces deux programmes sont classées par l'évaluateur sans effet négatif sur l'environnement** (mesures économiques, en faveur de l'assurance récolte ou de la gestion des risques, l'analyse étant menée sur le dispositif mis en œuvre avant la réforme prévue de ces dispositifs) voire sont **par nature bénéfiques pour l'environnement** (par exemple la distillation des sous-produits issus de la vinification) ou visent à **adapter ces secteurs** au changement climatique (restructuration ou replantation du vignoble). **Des priorités seront établies sur les projets d'investissements viticoles** ayant un effet positif sur l'environnement et le climat (économie d'énergie ou d'eau par exemple) dans la suite des mesures de soutien déployées dans le cadre du plan de relance français sur la période 2021-2022. Il est donc attendu pour ces deux programmes, un gain environnemental par rapport à la période actuelle.

La même logique se retrouve pour **le programme oléicole** (les mesures retenues pour ce programme viseront principalement à accompagner les producteurs en matière de pratiques- assistance technique - ou à renforcer les informations et la transparence du marché).

Par ailleurs, **les deux autres programmes - programme apicole et programme opérationnel en faveur des protéines végétales et des légumineuses** - sont, par nature, des programmes dont les effets en faveur de l'environnement et/ou de lutte contre le changement climatique et/ou de la biodiversité ont été largement démontrés.

**Recommandation n°16. 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.**

Les crédits annuels alloués aux aides dédiées à l'agriculture biologique (AB) **augmentent de 90 M€** par rapport à la situation actuelle.

Les montants unitaires des aides à la conversion à l'agriculture biologique **s'appuient sur les surcoûts et manques à gagner** induits par les pratiques prévues dans le cahier des charges de la mesure, conformément aux exigences de la réglementation européenne. Ils ont été obtenus par différence entre les marges brutes des cultures conduites en agriculture conventionnelle et celles des cultures conduites en agriculture biologique. Ces calculs ont été **vérifiés par un organisme indépendant**, comme l'exige désormais la réglementation européenne.

Les montants unitaires définis permettent de compenser les surcoûts induits par les changements de pratiques pendant la phase de conversion durant laquelle les produits ne peuvent pas être vendus comme étant certifiés AB et sont donc valorisés comme ceux de l'agriculture conventionnelle sur le marché. Les montants unitaires par hectare pour la conversion à l'agriculture biologique sont supérieurs aux montants les plus élevés des mesures agro-environnementales.

Par ailleurs, l'aide à la conversion à l'agriculture biologique en hexagone est **attribuée pendant 5 ans** bien que la durée de la conversion varie entre 2 et 3 ans selon les types de productions, ce qui assure une visibilité aux exploitations souhaitant se convertir et renforce donc le caractère incitatif de l'aide. Plusieurs Etats membres ont choisi de limiter la durée de l'aide à la conversion de deux à trois ans. La France considère que cet accompagnement des agriculteurs pendant la période de conversion sur 5 ans semble être un outil efficace au regard **des taux de déconversion relativement faibles observés en 2018 et 2019** (3,34% et 3,27 % respectivement).

En outre, il est toujours possible en cours de programmation de réviser le PSN et ses montants prévus pour les aides à la conversion à l'AB, si des éléments objectifs le justifient.

Enfin, si l'aide au maintien à l'agriculture biologique n'est pas reconduite dans le projet de PSN, **les agriculteurs bio pourront toutefois accéder au niveau supérieur de l'écorégime dès l'entrée en vigueur du PSN sans opérer aucun changement complémentaire à la conduite de leur exploitation.**

**Hors champ du PSN, il convient de signaler que le crédit d'impôt pour les exploitants en agriculture biologique, actuellement fixé à 3500€ par exploitation, constitue un soutien à la conversion et au maintien de l'activité en agriculture biologique ; ce crédit d'impôt fait l'objet d'un examen dans le cadre du débat parlementaire sur la prochaine loi de finances, à la suite duquel il pourrait être pérennisé et revalorisé.** A la différence de l'aide au maintien dans la PAC, qui n'a jamais touché l'ensemble des exploitations en agriculture biologique, le crédit d'impôt est un dispositif plus simple, plus large. Ainsi, le soutien à l'agriculture biologique passe aussi par cet outil, en dehors du champ du PSN.

**Recommandation n°17. 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.**

**La plupart des MAEC proposées dans le PSN sont des mesures systèmes** dans lesquelles la quasi-totalité des surfaces de l'exploitation doit être engagée ; le plafonnement permet le cas échéant de **tenir compte des économies d'échelle induites pour les exploitations les plus grandes** dont les surcoûts induits par la mise en œuvre des pratiques des cahiers des charges sont susceptibles d'être plus faibles. Ce principe est largement accepté par la Commission européenne, qui partage l'analyse selon laquelle les surcoûts peuvent être en partie absorbés par ces économies d'échelle, en veillant toutefois à ce que les niveaux de plafonnement soient proportionnés et non-discriminatoires.

Les plafonds des MAEC et des aides à l'agriculture biologique seront définis au niveau régional dans le respect d'une harmonisation nationale. Ils prendront en compte les stratégies agroenvironnementales locales.

**Recommandation n°18. 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.**

**Le PSN sera complété par une intervention visant à diminuer les flux de nitrates et de phosphates vers les masses d'eau, comme le recommande l'Autorité environnementale.**

**C'est ainsi qu'une MAEC a été construite pour répondre notamment à cet enjeu et en particulier à la nécessité de lutter contre la prolifération des algues vertes.**

Cette MAEC est bien adaptée aux exploitations des baies algues vertes où l'enjeu est le plus clairement identifié, conformément au diagnostic préalable à l'élaboration du PSN, et propose aux agriculteurs de mettre en œuvre des pratiques limitant la fertilisation et les fuites d'azote vers les masses d'eau, ainsi que des pratiques de couverture des sols et de réduction de l'utilisation des herbicides. **La mesure sera ajoutée au catalogue des MAEC 2023-2027 et le cahier des charges figurera dans la version du PSN qui sera transmise à la Commission européenne à la fin de l'année.**

**Concernant le caractère incitatif des mesures**, il convient de noter que, conformément à la réglementation européenne, les montants unitaires proposés ont été **certifiés par un organisme indépendant**. En effet, après élaboration des cahiers des charges des mesures en concertation avec les parties prenantes, les surcoûts afférents à chaque obligation ont été calculés par le MAA sur la base de données scientifiques ou provenant d'experts techniques. Les montants devant compenser la totalité des surcoûts pour tous les types d'exploitations, ils ont été calculés de façon à couvrir les surcoûts les plus élevés. Ces modalités de calculs des montants unitaires garantissent l'incitativité des mesures d'aide. Au cours du mois de septembre, l'ensemble des données utilisées (pertinence et représentativité spatiale et temporelle) et les calculs ont été expertisés par une tierce-partie. Le MAA finalise, en lien avec le ministère de la transition écologique (MTE), le catalogue des MAEC révisées à la suite de la certification de leurs montants. **Les coûts certifiés figureront dans le PSN qui sera transmis à la Commission européenne** à la fin de l'année. Il devrait résulter de cette certification un rehaussement du montant unitaire de nombreuses MAEC dont l'ambition est la plus élevée (niveaux 3), tandis que certaines rares MAEC de niveau 1 verront leurs surcoûts revus à la baisse ; ces évolutions devraient être de nature à rendre les montants des MAEC encore plus incitatifs que ceux initialement proposés.

Les cahiers des charges des MAEC ont été élaborés en concertation avec les parties prenantes et le MTE dans un double objectif d'incitativité et d'ambition sur le plan de la préservation de l'environnement. **Ils sont adaptés à la majorité des types d'exploitations présents sur le territoire**. Au-delà de la MAEC adaptée à la lutte contre la prolifération des algues vertes présentée ci-dessus, plusieurs mesures du nouveau catalogue 2023-2027 font montre de l'ambition environnementale souhaitée pour le dispositif MAEC du PSN. Il s'agit par exemple de la MAEC relative à la gestion de l'utilisation des produits phytosanitaires et à la gestion quantitative de l'eau proposée par le MTE, qui combine des obligations portant sur la qualité de l'eau et sur la préservation quantitative de la ressource, de la MAEC relative à la création de couverts d'intérêt floristique et faunistique qui répond spécifiquement aux problématiques de la préservation des pollinisateurs ou des oiseaux communs comme la tourterelle des bois, ou encore des MAEC préservation des espèces qui pourront en particulier être mobilisées afin de préserver les espèces d'oiseaux en danger dans les espaces agricoles comme le râle des genêts ou l'outarde canepetière.

**Recommandation n°19. 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.**

Les cahiers des charges des MAEC étaient annexés à la version 1 du PSN transmise à l'autorité environnementale le 29 juillet 2021. **Ces cahiers des charges comportent des paramètres et des seuils à adapter au sein des PAEC, en fonction des spécificités locales et des niveaux d'ambition environnementale souhaités** localement (cf. recommandation de l'Ae n°10).

La démarche éviter-réduire-compenser (ERC) a bien vocation à être appliquée dans la mobilisation pratique des MAEC qui vont s'appliquer sur le terrain, via la définition des territoires à enjeux environnementaux au sein desquels les MAEC peuvent être proposées à la souscription aux agriculteurs ainsi que le paramétrage des mesures. Ce zonage sera élaboré en concertation avec les acteurs de l'agroenvironnement au niveau régional. Un cadrage national sera bien défini, par voie d'instruction technique (la réglementation européenne ne prévoit pas qu'un tel cadrage soit inclus dans le PSN) en début d'année 2022 afin d'orienter les DRAAF dans ce travail de zonage, dans l'objectif de maintenir un principe d'équité entre les territoires et de s'assurer de l'ambition environnementale des paramètres des cahiers des charges des MAEC définis par les opérateurs de PAEC.

**Recommandation n°20. L'Ae recommande de définir des critères d'éligibilité exigeants vis-à-vis de l'environnement et de la santé humaine pour toute les interventions relatives à des aménagements (investissements, infrastructures ou activités productifs, économiques ou hydraulique).**

D'une manière générale, les interventions relatives aux aménagements, notamment les investissements, relèvent désormais pleinement des Régions. Le Règlement Plans Stratégiques (RPS) fixe le cadre pour les opérations d'investissements pouvant bénéficier d'un soutien public au titre du PSN. S'agissant de l'irrigation agricole, **l'article 74 établit des critères d'exclusion** en fonction de l'impact de ces opérations sur la disponibilité et la qualité de la ressource en eau, dans le respect de la directive 2000/60/CE et du règlement UE 2020/741 relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau.

Les autorités de gestion régionales ont pour ambition, par le soutien aux investissements, d'accompagner la transition agro-écologique des exploitations agricoles ou forestières. Elles prévoient en particulier de financer les projets de modernisation des exploitations dans la poursuite d'une **meilleure performance énergétique ou de réduction des charges polluantes**. Le soutien se traduira par l'acquisition de matériel agricole individuel ou collectif moins gourmand en énergie et moins polluant, par des agroéquipements visant le changement de pratiques agricoles (réduction des produits phytosanitaires et engrais de synthèse, nouvelle forme de travail du sol). Ce type d'investissement poursuit l'objectif de double performance économique (via un accompagnement technique et matériel) et environnementale (par la préservation des ressources naturelles et des milieux) des exploitations agricoles.

**Les critères d'éligibilité et de sélection des projets seront précisés régionalement**, en lien avec les parties prenantes régionales (autorités publiques, organisations professionnelles, organisations non gouvernementales) consultées notamment dans le cadre d'un comité de suivi régional.

La version du PSN qui sera transmise à la Commission européenne au 31 décembre 2021 inclura le chiffrage de **la contribution des investissements aux indicateurs de résultats agro-environnementaux et climatiques pertinents**, à la suite de la finalisation des maquettes régionales.

**Recommandation n°21. 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.**

Une réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture a été annoncée, avec un projet de loi qui sera examiné par le Parlement en janvier 2022. Elle prévoit un dispositif couvrant un plus grand nombre d'agriculteurs, incitant davantage au recours à un mécanisme assurantiel.

Ainsi, l'analyse précise des effets du système de couverture des risques climatiques ainsi rénové - et comprenant l'assurance multirisques climatiques dont la cotisation est en partie prise en charge dans le cadre du PSN - sur l'évolution des pratiques d'adaptation des agriculteurs aux aléas climatiques sera **finalisée lors de la définition des modalités de souscription à l'assurance et d'articulation avec le dispositif d'indemnisation des pertes exceptionnelles** couvert par la solidarité nationale,

**Il est d'ores et déjà acquis que le nouveau système assurantiel apportera également un gain environnemental par rapport à la situation actuelle, en permettant une meilleure prise en compte des efforts des exploitations pour se protéger contre les aléas et pour s'adapter** au changement climatique, notamment en développant une tarification individualisée tenant compte des outils de protection déployés par l'exploitant, et par des incitations fortes à proposer et déployer des contrats avec franchise à l'exploitation, qui favoriseront des exploitations plus diversifiées, et donc plus résilientes et plus économes en intrants. Un système assurantiel généralisé, avec un partage du risque équitable entre agriculteurs, assureurs et l'État, constituera ainsi une incitation à l'adaptation des systèmes aux aléas.

Ainsi, l'outil assurantiel interviendra en complément d'autres mesures visant à accroître la résilience des exploitations, qu'il s'agisse d'accompagner les équipements de prévention et de protection ou de modifier les pratiques et les systèmes d'exploitations pour les rendre plus diversifiés et moins dépendants aux aléas.

**Recommandation n°22. 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.**

L'Évaluation Stratégique Environnementale (ESE) soumise à l'autorité environnementale le 29 juillet 2021 contient la séquence ERC requise pour l'analyse des projets (pages 276 à 279), plans et programmes<sup>2</sup>. Le guide du Help Desk pour l'ESE donne également quelques éléments pour la séquence ERC<sup>3</sup>, **en particulier concernant les projets qui peuvent être financés** au moins partiellement dans le cadre du Plan stratégique national.

**En premier lieu, le cadre réglementaire européen et national fixe déjà un cadre à ce que le PSN peut financer**, ce qui permet d'éviter la plupart des incidences potentiellement négatives (Règlement PSN, mais aussi DCE, Directives Habitats et Oiseaux...) en lien avec les aides de la PAC. Par exemple, les Régions doivent élaborer une liste d'investissements non éligibles au titre des soutiens à l'investissement du FEADER. Cette liste doit en particulier exclure les investissements dans le boisement non-compatibles avec des objectifs climatiques et environnementaux conformes aux principes de gestion durable des forêts tels qu'ils sont définis dans les lignes directrices paneuropéennes pour le boisement et le reboisement.

**Plus spécifiquement concernant les investissements hydrauliques, le règlement européen (article 74 du RPS) encadre les conditions dans lesquelles ces projets peuvent être financés afin de protéger les masses d'eau.** Les investissements dans l'irrigation ne sont admissibles que lorsque l'État membre concerné a envoyé à la Commission un plan de gestion de district hydrographique, comme le prévoit la directive 2000/60/CE (DCE). Et, **à l'échelle d'un projet, c'est bien la démarche éviter / réduire / compenser qui est appliquée s'agissant des incidences environnementales.**

**Ces modalités de mise en œuvre seront ainsi prises en compte dans le cadre d'appels à projets** qui seront développés en cours de programmation, comme expliqué dans le rapport d'évaluation environnementale (page 276 « intégrer dans les documents de mise en œuvre des modalités et critères de sélection des projets permettant... »).

Dans la plupart des cas, l'encadrement réglementaire du PSN et du corpus réglementaire existant (ex/ loi sur l'eau, directive nitrates, etc.) permet d'éviter que des projets aient une incidence négative sur l'environnement, et le plus souvent, ce type de projets intègre en outre une séquence ERC, qu'il soit aidé ou non en partie par les fonds de la politique agricole commune, comme ce serait par exemple le cas de projets d'investissements hydrauliques à risques, au titre de l'application de la réglementation nationale propre à la protection de la biodiversité (procédure d'autorisation...).

---

<sup>2</sup> Article R122-20 de Code de l'environnement :

6° La présentation successive des mesures prises pour :

a) Éviter les incidences négatives sur l'environnement du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement et la santé humaine ;

b) Réduire l'impact des incidences mentionnées au a ci-dessus n'ayant pu être évitées ;

c) Compenser, lorsque cela est possible, les incidences négatives notables du plan, schéma, programme ou document de planification sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évitées ni suffisamment réduites. S'il n'est pas possible de compenser ces incidences, la personne publique responsable justifie cette impossibilité.

Les mesures prises au titre du b du 5° [Natura 2000] sont identifiées de manière particulière.

<sup>3</sup> "Recommendations should be made on how to prevent, reduce and as fully as possible offset any significant adverse effects on the environment of implementing the plan. They should suggest the selection of an alternative (if more than one alternative is envisaged, including "zero" alternative), potential changes in the plan design, implementation and monitoring modalities, or co-operation actions. If the assessed plan includes projects, recommendations should be made on the need to carry out Environmental Impact Assessments (EIAs) of those projects according to EIA Directive".

**Recommandation n°23. L'AE recommande à l'Etat, 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 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**

L'annexe I du RPS donne le cadre de l'apurement et de l'examen de la performance, se concentrant ainsi sur **un ensemble limité d'indicateurs dédié à l'assurance des dépenses** (au moyen des indicateurs de réalisation) et à **l'évaluation des progrès** des États membres vers les objectifs, fixés au moyen d'indicateurs de résultat. **Toutefois, la performance est un concept plus large, couvrant l'évaluation des PSN de la PAC des 27 Etats-membres et les progrès de l'UE vers les objectifs et les cibles fixés** notamment dans les stratégies "Biodiversité" et "De la ferme à la table" du Pacte vert. Par conséquent, le suivi et la communication des progrès de la PAC va bien au-delà des indicateurs définis à l'annexe I.

Le passage vers un pilotage axé sur la performance et les résultats a conduit la France à repenser l'ensemble des systèmes de gestion des aides des 2 piliers et à **construire un outil de suivi de la performance à l'échelle du PSN**. Ce nouveau système d'information (SI) dédié au suivi de la performance s'appelle SYNAPSE. Son élaboration est pilotée par l'Agence de Services et de Paiements (ASP), en coordination étroite avec les autres organismes payeurs FranceAgriMer, l'ODARC (pour la Corse) ainsi qu'avec le MAA et les Régions.

Ce système d'information de la performance agrégera les données provenant de 3 systèmes de gestion différents : le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC : mesures FEAGA et FEADER surfaciques), le système de gestion des aides sectorielles (FEAGA, géré par FranceAgriMer), les logiciels de gestion pour les interventions FEADER hors-SIGC (gérés par les Régions, l'ODARC ou par l'Etat).

**Les enjeux de SYNAPSE** sont triples :

- produire le **Rapport Annuel de Performance** dans le respect des délais réglementaires (4 mois de délais, entre la fin de l'exercice financier au 16/10 n-1 et le 15/02 suivant), en coordination inter-OP et inter-AG ;
- disposer d'un **système unique regroupant l'ensemble des indicateurs du PSN** (1er et 2nd piliers), pour suivre dans le temps leur évolution ainsi que leurs écarts aux ratios et jalons fixés dans le plan stratégique national PAC 2023-2027 ;
- **piloter la performance au niveau de chaque autorité de gestion** ayant défini l'intervention, en donnant un accès continu aux données essentielles pour connaître (i) l'avancement des réalisations (engagements et paiements par intervention), (ii) l'efficacité (respect des montants unitaires planifiés) et (iii) l'efficacité des interventions du PSN (atteintes des jalons/cibles des résultats), pour évaluer les progrès du PSN et **in fine, éviter tous risques de suspension et de réduction de paiements**.

**En complément, un an après l'approbation du PSN, la France établira un plan d'évaluation de son PSN, conformément à ce qui est requis par le règlement européen.** Le plan d'évaluation peut comprendre plusieurs évaluations qui peuvent porter, par exemple, sur l'évaluation des effets et contributions de la PAC aux objectifs nationaux ou bien encore sur l'innovation, l'emploi, la réduction des gaz à effet de serre, etc. Pour démontrer les progrès, les impacts et l'efficacité de la PAC, pour chaque évaluation, **la Commission européenne proposera d'ici début 2022 une liste de questions évaluatives** en lien avec **les indicateurs d'impact** de la PAC, auxquelles chaque EM pourra répondre lors de **l'évaluation ex post (prévue courant 2031)**. Cette évaluation ex post à réaliser avant fin 2031 constitue **la seule évaluation obligatoire** pour les EM.



**Pour faciliter ces évaluations, de nombreuses données disponibles dans les SI des Organismes payeurs seront rassemblées par le SI SYNAPSE dans deux rapports distincts :**

- **le rapport annuel de performance :**
  - ce rapport est transmis à la Commission européenne le 15 février suivant l'exercice financier ;
  - il contient les indicateurs de réalisation et les indicateurs de résultat, qui sont agrégés à l'échelle nationale, avec des données payées, certifiées, sans double compte.
- **les données supplémentaires de suivi-évaluation :**
  - ce jeu de données supplémentaire sera partagé chaque année à la Commission européenne, selon une procédure qui sera établie en 2022 par un acte secondaire ;
  - les données individuelles de chaque opération/déclaration payée (hors interventions sectorielles) seront rassemblées par intervention, parmi lesquelles :
    - le montant payé,
    - le nombre d'unités payées (hectares, unité gros bétail, investissements, etc.),
    - la contribution aux indicateurs de résultat auxquels cette intervention est reliée (personnes formées, emplois nouveaux créés, etc.) ;
    - les caractéristiques anonymisées du bénéficiaire (âge, genre, Jeune Agriculteur, en Agriculture Biologique, situé en zone Natura 2000, code postal, etc.).

Ainsi, ces données de suivi-évaluation supplémentaires seront utiles :

- **pour contextualiser les indicateurs de réalisation dans leur contexte agroenvironnemental** (par exemple, localisation des bénéficiaires dans les zones à enjeux (Natura 2000 ou les zones vulnérables aux nitrates...),
- **pour suivre les données à un niveau géographique plus fin et les cartographier** (par exemple à l'échelle de communes),
- et in fine **pour favoriser la conduite de toutes les évaluations prévues par la France**, dans son futur plan d'évaluation de la PAC.

**Recommandation n°24. 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.**

Parmi l'ensemble des types d'interventions prévus par le PSN, la majorité (19 sur 35) est évaluée comme ayant un impact potentiellement positif sur les zones Natura 2000. **L'intervention 68.04** (« Préservation et restauration du patrimoine naturel et forestier dont les sites Natura 2000 ») comporte même un soutien dédié à l'animation des DOCOB et aux contrats Natura 2000 non-agricoles qui engagent des actions de préservation ou de restauration de milieux (forestiers ou ouverts, hors cadre de production agricole) au sein des sites Natura 2000. **Cette intervention constitue une forte valeur ajoutée pour l'atteinte des objectifs de conservation du réseau.**

Les autres types d'intervention, bien que n'affichant pas un objectif environnemental spécifiquement orienté sur le réseau, peuvent bénéficier à ces espèces et habitats d'intérêt communautaire lorsque les actions éligibles sont mises en œuvre au sein des sites. Ainsi, **les DOCOB doivent recenser les engagements agroenvironnementaux** intéressants à mettre en œuvre sur les sites Natura 2000, et ces engagements sont principalement financés au moyen de MAEC. **Les MAEC constituent en effet l'essentiel des engagements financiers du programme Natura 2000 sur la période 2007-2019.** En 2018, 14,6 % de la SAU des sites Natura 2000 est concernée par des MAEC localisées (et 23 % en comptabilisant les MAEC « système »), contre 1,4% de la SAU à l'échelle de l'ensemble du territoire (et 2,2 % en comptabilisant les MAEC « système »)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Rouveyrol, P., Leroy, M., 2021. L'efficacité du réseau Natura 2000 terrestre en France, UMS PatriNat (OFB/CNRS/MNHN), Paris, 248 p.

Par ailleurs, **il existe des outils réglementaires spécifiques à la gestion des sites Natura 2000, qui permettront d'éviter les risques d'incidences négatives** pouvant être mobilisés dans le cas - minoritaire (5 sur 35) – des types d'interventions dont les modalités de mise en œuvre pourraient, selon les modalités pratiques de mise en œuvre sur le terrain, poser des difficultés au regard d'habitats naturels ou d'espèces qui ont justifié la désignation d'un site. Ainsi, les projets d'aménagements agricoles dans le périmètre des sites Natura 2000 peuvent être soumis à évaluation environnementale au titre du régime des ICPE<sup>5</sup>. Lorsque l'évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 et en l'absence de solutions alternatives proposées par le porteur de projet, l'autorité compétente s'oppose au projet.

En complément de la procédure ICPE, **le PSN prévoit une mesure d'évitement de certaines incidences négatives des activités agricoles par le biais de la BCAE 10**, qui interdit à tout bénéficiaire des aides surfaciques la conversion et le labour des prairies permanentes désignées sensibles dans les zones Natura 2000. Enfin, dans chacun des sites désignés, les DOCOB définissent des orientations de gestion et des cahiers des charges fixant notamment les bonnes pratiques agricoles qui peuvent être mises en œuvre sous forme contractuelle ou non contractuelle<sup>67</sup>.

### **Recommandation n°25. L'Ae recommande d'illustrer le résumé non technique et d'y prendre en compte les recommandations du présent avis.**

**Le résumé non technique a été complété** par l'évaluateur avec les éléments suivants :

- tableaux de synthèse des incidences environnementales attendues par grand groupe de mesures (mesures à vocation environnementale ; soutiens au revenu des exploitations et aux filières ; soutiens aux investissements, au développement rural et à la coopération) ;
- des éléments sur le lien entre les différents types d'exploitation et types d'intervention (cf. recommandation de l'Ae n°12)
- des conclusions sur les incidences sur les sites Natura 2000 (cf. recommandation de l'Ae n°24)
- des précisions sur le dispositif de suivi (cf. recommandation de l'Ae n°23)

### **Recommandation n°26. 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.**

**La version finale du PSN qui sera transmise à la Commission européenne d'ici le 31 décembre 2021 inclura une partie sur la gouvernance qui identifie les organes responsables du PSN, chacun dans leur fonction respective. Un comité national de suivi sera notamment mis en place regroupant l'ensemble des parties prenantes concernées.**

Le MAA est **l'autorité de gestion du PSN**. Il est responsable de l'élaboration et la mise en œuvre du PSN, il assure les relations avec la Commission européenne et la coordination des activités avec les autorités de gestion régionales et les organismes payeurs. Il assure la participation de l'ensemble des parties prenantes (autorités publiques, organisations professionnelles, organisations non gouvernementales) à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre du PSN.

Le MAA assure la mise en œuvre des aides du premier pilier de la PAC et, s'agissant du second pilier, des mesures "surfaciques" (mesures agroenvironnementales et climatiques, agriculture biologique, zones agricoles défavorisées) ainsi que des dispositifs de lutte contre la prédation et de gestion des risques. Les Régions sont chargées de la mise en œuvre des mesures "non surfaciques" du second pilier (principalement investissements, installation, forêt, développement local, formation et conseil, mesures agroenvironnementales et climatiques à caractère forfaitaire).

La coordination entre l'Etat et les Régions est assurée au niveau politique par un comité Etat-Régions et au niveau technique par des groupes techniques Etats et région (GTER).

**La cohérence des interventions sur les territoires relèvera d'instances régionales co-présidées par les Préfets et les Présidents des conseils régionaux.** S'agissant de la complémentarité entre les

<sup>5</sup> Décret n° 2010-365 du 9 avril 2010 relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000 codifié dans le code de l'Environnement (CE)

<sup>6</sup> Guide relatif à la gestion des sites Natura 2000 majoritairement terrestres, MTES, 2019

<sup>7</sup> Farming for Natura 2000-Guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives, based on Member States good practice experiences, European Commission, 2018

investissements dans les exploitations et les mesures agro-environnementales pour accompagner la transition des systèmes agricoles, les commissions régionales agro-environnementales et climatiques sont maintenues, avec l'ensemble des financeurs et des parties prenantes.

#### Comité de suivi

**Un comité national chargé du suivi de la mise en œuvre du PSN** sera mis en place conformément aux règles fixées dans le règlement plan stratégique (RPS), à l'article 111, soit **dans un délai de 3 mois maximum après la décision d'approbation du PSN** de la Commission européenne qui sera notifiée à la France dans le courant de l'année 2022.

Sa composition devra assurer une **représentation équilibrée des autorités publiques concernées, des organismes intermédiaires et des représentants des partenaires (organisations professionnelles agricoles, syndicats de salariés, représentants de la société civile)**. Il examinera en particulier les progrès réalisés dans la mise en œuvre du PSN ainsi que pour atteindre les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles, les éventuels problèmes ayant une incidence sur la réalisation du PSN, et les mesures prises pour y remédier. Ce comité sera également invité à donner son avis sur la méthode et les critères de sélection des opérations, les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs spécifiques du PSN tels qu'ils sont présentés dans les rapports annuels de performance.

**Des comités de suivis régionaux co-présidés par l'Etat et les Régions seront également mis en place**, conformément aux dispositions du règlement intérieur du Comité de Suivi National qui devra être établi. Ils donneront un avis sur les critères de sélections des opérations découlant des types d'intervention pour lesquelles les Régions auront le rôle d'autorité de gestion.

#### Système de gestion et de contrôle

**La gestion et le contrôle des dépenses seront assurés par les organismes payeurs** (ASP, France Agrimer, ODARC) conformément au règlement horizontal. L'ASP prévoit de déléguer aux conseils régionaux la gestion et le contrôle des aides non surfaciques du second pilier, et aux services déconcentrés de l'Etat l'instruction des mesures surfaciques.

Les organismes payeurs établissent les déclarations de dépenses, les comptes annuels, la déclaration de gestion, le rapport annuel de performance et le résumé des rapports d'audits et des actions correctrices.

La Commission de certification des comptes des organismes payeurs agricoles (CCCOP), organisme de certification, effectue des vérifications annuelles et émet un avis sur le caractère fidèle, complet et exact des comptes des OP, sur le fonctionnement du système de gouvernance et sur le caractère exact des indicateurs de réalisation et de résultat établis dans le rapport annuel de performance.

**Recommandation n°27. 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.**

Le référentiel de la certification environnementale est une démarche de progrès, conçue pour encourager tous les agriculteurs volontaires à s'engager dans une démarche respectueuse de l'environnement en les aidant à progresser par étape et en récompensant les actions respectueuses de l'environnement mises en place sur les exploitations.

A ce titre, **le Plan Biodiversité adopté par le gouvernement en 2018 a fixé l'objectif de 15 000 exploitations certifiées HVE en 2022, et 50 000 en 2030**. Il est à noter qu'en juillet 2021, on recensait 19 216 exploitations certifiées HVE, permettant d'atteindre et même de dépasser l'objectif fixé à 2022 dans le Plan Biodiversité. Ainsi, 862 000 ha, soit 3,1% de la SAU sont certifiés HVE aujourd'hui en France. En cohérence avec ce Plan qui vise à renforcer l'action de la France pour la préservation de la biodiversité et à mobiliser les leviers pour la restaurer lorsqu'elle est dégradée, et pour se donner les moyens d'atteindre l'objectif de 50 000 exploitations certifiées HVE d'ici 2030, **le PSN a prévu de permettre l'accès à l'écorégime aux exploitants agricoles bénéficiant de cette certification**, sous réserve de sa rénovation d'ici l'entrée en vigueur du PSN.

Les résultats de l'étude d'impact qui a été lancée par l'Office Français de la Biodiversité en août dernier, financée par des crédits du plan Ecophyto II+, permettront d'alimenter les réflexions concernant la révision du référentiel HVE après près de dix ans d'existence.

**Lors de la réunion de la Commission Nationale de la certification Environnementale (CNCE) du 5 octobre dernier, sans attendre le résultat de cette étude, un programme de travail a été présenté par les services du ministère de l'agriculture et de l'alimentation à ses membres pour le faire évoluer en actualisant dès à présent un certain nombre de références et en veillant à les rendre cohérentes avec le contenu du PSN, en particulier par rapport aux règles de conditionnalité renforcée dans le cadre de la PAC applicable à compter de 2023.** Ces travaux vont se poursuivre dès la prochaine réunion de la CNCE, début décembre (cf. réponse à la recommandation de l'Ae n°3).

**Comme indiqué dans la réponse à la recommandation n°3, c'est bien le nouveau référentiel issu de la concertation en CNCE qui sera appliqué pour la mise en œuvre de l'écorégime.**

Il est précisé que le référentiel HVE comporte **des exigences plus larges que celles figurant dans les mécanismes de la PAC** en matière de biodiversité, de stratégie phytosanitaire, de gestion de la fertilisation et de gestion de l'irrigation.

**Recommandation n°28. 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.**

**Le PSN PAC 2023-2027 a ses objectifs propres**, à commencer par les cinq objectifs initiaux assignés à la PAC qui figurent à l'article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), à savoir : **accroître la productivité de l'agriculture ; assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ; stabiliser les marchés agricoles ; garantir la sécurité des approvisionnements ; assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.** Au fil du temps, la PAC n'a cessé d'évoluer pour s'adapter aux nouveaux enjeux aussi bien socio-économiques, territoriaux, qu'environnementaux et climatiques.

**Le projet de règlement européen relatif aux plans stratégiques nationaux précise les objectifs à poursuivre** en fixant trois objectifs généraux (article 5) : favoriser le développement d'un secteur agricole intelligent, résilient et diversifié garantissant la sécurité alimentaire ; renforcer la protection de l'environnement, y compris la biodiversité, et l'action pour le climat et contribuer aux objectifs de l'UE liés à l'environnement et au climat, dont les engagements pris lors de l'Accord de Paris ; renforcer le tissu socio-économique des zones rurales et répondre aux préoccupations sociétales.

**Ces objectifs généraux sont déclinés en 9 objectifs spécifiques et un objectif transversal** listés à l'article 6 dudit règlement (soutenir des revenus agricoles viables et résilients ; renforcer l'orientation vers le marché et accroître la compétitivité ; améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur ; contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce dernier, ainsi qu'aux énergies renouvelables ; favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols, l'air ; contribuer à la protection de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et paysages ; attirer les jeunes agriculteurs et faciliter le développement des entreprises dans les zones rurales ; promouvoir l'emploi, la croissance, l'inclusion sociale et le développement local dans les zones rurales, y compris la bioéconomie et la sylviculture durable ; améliorer la réponse de l'agriculture aux préoccupations de la société en matière d'alimentation et de santé ; moderniser le secteur en stimulant et partageant les connaissances, l'innovation et la numérisation dans l'agriculture et les zones rurales).

Compte-tenu de ces objectifs qui ne portent pas exclusivement sur les objectifs fixés en matière environnementale et climatique, et des mesures et interventions mobilisables par les Etats membres définis en conséquence, adaptées à l'ensemble de la poursuite des objectifs assignés, **le PSN PAC n'a pas vocation à porter seul l'atteinte des trajectoires fixées par l'UE et la France en matière climatique, d'état des eaux, de reconquête de la biodiversité ou encore de santé humaine : il doit y contribuer. La PAC est d'abord un outil d'accompagnement des agriculteurs**, de leur revenu et de leur transition, et ne saurait constituer la seule politique publique mobilisable pour répondre aux défis climatiques et environnementaux auxquels l'Union européenne et la France sont confrontées.

Par exemple, **l'objectif de reconquête de la biodiversité que le gouvernement s'est fixé dépasse largement le champ agricole et forestier**, et de surcroît le champ d'action de la PAC. C'est ainsi qu'une des premières nécessités pour mettre fin au déclin de la biodiversité réside dans notre capacité à **stopper l'artificialisation des terres** ; il s'agit d'objectifs assignés aux politiques d'aménagement du territoire et qui concernent notamment les politiques du logement et d'infrastructures, avant les politiques agricoles qui elles, notamment en soutenant le revenu des agriculteurs et leur présence sur le territoire, peuvent participer à la non conversion de terres agricoles en terres urbanisées. D'autres actions en revanche concernent directement le secteur agricole et le PSN agit sur ces dernières, de manière renforcée par rapport à la programmation PAC actuelle. C'est le cas par exemple de la réduction des produits phytopharmaceutiques, du développement de l'agriculture biologique, des actions de restauration des habitats et d'implantation et d'entretien d'éléments favorables à la biodiversité en complément des trames vertes et bleues, de l'accompagnement de l'implantation de couverts favorables aux pollinisateurs, du financement de mesures d'accompagnement de pratiques favorables dans les zones Natura 2000 qui se trouvent ainsi mieux préservées que si la PAC n'intervenait pas.

**Les choix effectués dans le cadre du PSN contribuent aux trajectoires fixées ; c'est ce qui lui est demandé et ce qu'il est à même de faire** d'après le rapport d'évaluation environnementale qui conclut : « l'analyse des impacts potentiels des interventions du PSN PAC 2023-2027 montre **un inflexionnement notable des moyens visant à répondre aux grands enjeux environnementaux**. Les interventions sont peu susceptibles d'impacts environnementaux négatifs et significatifs. **Toutes choses égales par ailleurs, le PSN contribuera** à répondre aux objectifs assignés aux niveaux européen et français en matière de biodiversité, de qualité des milieux et de climat, **mais ne permettra probablement pas à lui seul d'y répondre à horizon 2030** ».

**L'évaluation environnementale ne fait pas non plus apparaître d'incompatibilité entre le PSN et les trajectoires fixées qui serait de nature à modifier substantiellement l'ambition poursuivie dans le PSN ou à revoir certaines décisions prises.** Le projet apparaît donc conforme à l'exigence fixée à l'article 274 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui **prévoit la compatibilité des objectifs poursuivis au travers du PSN PAC avec les plans et programmes nationaux structurants** pour la lutte contre les dérèglements climatiques et la protection de la biodiversité (stratégie nationale bas carbone, stratégie nationale pour la biodiversité, le plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement, et la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée).

A titre d'exemple, **la stratégie nationale bas carbone préconise d'activer un ensemble de leviers dont certains sont particulièrement mobilisés dans le cadre du PSN** : le développement des **légumineuses** par le renforcement des aides couplées et l'incitation à leur inclusion dans les assolements via l'écorégime « diversification des cultures » vise l'atteinte de 2 millions d'hectares de légumineuses d'ici 2030, permettant une réduction de l'utilisation d'engrais azotés de 7% ; le renforcement de l'effort pour **maintenir les prairies permanentes** via la conditionnalité renforcée, la prise en compte de taux de chargement maximums dans les modalités de l'ICHN et des aides couplées bovines, et l'amélioration de leur capacité à stocker du carbone en réduisant le labour via l'écorégime devraient également concourir à davantage de stockage de carbone dans les sols agricoles, tout comme l'encouragement à **la couverture des sols** sur terres arables (minimale dans la conditionnalité, et plus complète dans les MAEC) ; le **développement de l'agriculture biologique**, également identifié comme un levier dans la SNBC, est davantage incité que dans la PAC actuelle dans le PSN ; **la mobilisation des aides à l'investissement par les Régions** prévue dans le PSN participera également à l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments agricoles, au développement des énergies renouvelables à la ferme, à la précision des matériels permettant de réduire les doses d'intrants utilisés et les émissions liées, et à une meilleure gestion des effluents d'élevage, ou encore au renouvellement des peuplements forestiers, tel que préconisé dans la SNBC ; enfin, le PSN incite bien davantage que la PAC actuelle à **maintenir et planter des haies** dans les espaces agricoles, en cohérence avec ce que demande la SNBC.

**L'action du PSN contribue donc à la réalisation de la trajectoire poursuivie, même si celle-ci dépendra aussi d'autres actions publiques ou privées : réglementation (autorisations de mise sur le marché, encadrement des prescriptions et des pratiques), fiscalité incitative, progrès technologique et innovation, initiatives privées (labels bas carbone), etc.).**

**Recommandation n°29. 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 recommandation n°29 découle d'une analyse de la part de l'Autorité environnementale qui porte principalement sur le choix pour le PSN du maintien du taux de transfert entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC.*

**Les choix des grands équilibres budgétaires, notamment l'équilibre entre le budget du premier pilier et celui du second pilier, sont le résultat de plusieurs facteurs.**

Tout d'abord, le nouveau cadre financier pluriannuel prévoit pour la France une enveloppe financière globale en très légère hausse (+0,6%) qui résulte d'une légère diminution de l'enveloppe des paiements directs du premier pilier (-1,9%) et d'une revalorisation du second pilier (+14%) sur la période, réduisant de ce fait la nécessité d'un transfert entre les piliers.

Les comparaisons entre Etats membres des choix effectués en matière d'évolution du taux de transfert entre piliers sont donc à effectuer de manière prudente, compte tenu d'évolutions différentes des fonds disponibles au titre des deux piliers dans les différents Etats qui sont la résultante d'un long historique. En outre, les possibilités étant très larges dans le règlement européen (article 90), si certains Etats membres ont fait le choix de renforcer leur taux de transfert du 1<sup>er</sup> vers le 2<sup>ème</sup> pilier par rapport à ce qu'ils pratiquaient aujourd'hui (informations qu'il conviendra toutefois de vérifier une fois les PSN soumis officiellement à la Commission européenne), d'autres semblent se diriger vers un maintien du statu quo, notamment sans aucun transfert entre piliers, tandis que certains s'orientent vers un transfert en sens inverse, du 2<sup>ème</sup> vers le 1<sup>er</sup> pilier, notamment au titre de la création de l'écorégime dans le 1<sup>er</sup> pilier.

En outre, **l'élaboration du PSN s'inscrit dans un contexte de réformes successives et régulières de la PAC**, environ tous les 7 ans, ayant entraîné des redistributions des aides au revenu des agriculteurs sur la période récente, que les exploitations, les territoires et les filières ont dû absorber jusqu'en 2019. **Il est apparu que les deux dernières réformes en 2008 et 2013 avaient opéré chacune des transferts d'environ un milliard d'euros schématiquement de l'agriculture de la moitié Nord de la France au profit des agriculteurs se situant dans la moitié sud du pays et dans les zones de montagne** qui avaient généralement des références de production historiques moins élevées. Il en est résulté une redistribution des aides généralement favorable à l'agriculture plus extensive, et une répartition des paiements directs entre agriculteurs beaucoup plus équilibrée en France que dans la plupart des autres Etats membres<sup>8</sup>.

Compte-tenu de **la poursuite du mouvement de convergence interne** des aides découplées au revenu requise dans le cadre du PSN et de la mise en œuvre du nouveau dispositif d'**écorégime à hauteur de 25% des paiements directs**, et tenant compte des redistributions déjà opérées par les dernières réformes de la PAC, il est apparu essentiel de **conserver les grands équilibres d'ores et déjà atteints**, afin de ne pas déstabiliser de nouveau certains systèmes de production et territoires dans lesquels l'activité agricole est indispensable à l'économie et à l'emploi et à la couverture des besoins alimentaires des Français. Ce choix est consensuel entre l'Etat et les Régions.

Par ailleurs, **le maintien du taux de transfert actuel entre les piliers à 7,53% permet déjà de poursuivre une ambition environnementale plus grande que lors de la programmation actuelle.**

En effet, **l'écorégime constitue un relèvement de l'ambition environnementale sur le 1er pilier lui-même**, représentant 25% des paiements directs, et dont le bénéficiaire est soumis à la mise en œuvre de pratiques qui sont plus exigeantes que celles de l'actuel paiement vert, ces dernières étant intégrées à la conditionnalité renforcée qui s'applique à tous les bénéficiaires d'aides surfaciques de la PAC.

En outre, **le maintien du taux de transfert permet de dégager une capacité de mobilisation plus forte du FEADER**, en lien avec la décision du Gouvernement de maintenir les crédits publics totaux consacrés à l'ICHN via un renforcement de la contribution nationale, compte-tenu de la baisse du taux de co-financement de cette intervention par le FEADER.

<sup>8</sup> voir document de la Commission européenne, novembre 2020 : [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/factsheet-cap-reform-to-fit-european-green-deal\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-cap-reform-to-fit-european-green-deal_en.pdf)

Ainsi, **plus de 100 M€ de FEADER annuel ont été 'libérés' et utilisés à renforcer les mesures suivantes** : aides à la conversion à l'**agriculture biologique** (+10M€ de Feader, accompagnés d'une forte hausse des contreparties nationales pour atteindre une hausse en coût total de 90M€), **les MAEC** (+20M€ de Feader), **l'assurance récolte** (+36 M€ de Feader), **l'investissement lié à la protection des exploitations contre la prédation** (+10 M€ de Feader), et une hausse de 33 M€ de Feader pour abonder **les mesures de nature non-surfacique gérées par les Régions**.

**Il en résulte un taux de dépenses environnementales sur la part FEADER du 2<sup>ème</sup> pilier qui atteindra 41% dans le PSN, supérieur au minimum requis par le règlement fixé à 35%.**

Enfin, **il convient de rappeler que le PSN est modifiable en cours de programmation**, sous réserve d'un accord de la Commission européenne, notamment conformément à l'article 90 du projet de règlement européen.

**Recommandation n°30. 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.**

*La recommandation n°30 découle d'une analyse de l'Autorité environnementale qui porte principalement sur l'écorégime.*

Ainsi que développé en réponse aux recommandations n°11, n°12, n°13 et n°14, **il est répondu au souci sous-jacent de l'autorité environnementale par la mise en œuvre d'une stratégie combinant outils nationaux et massiques** (comme l'écorégime) **et outils territorialisés**, notamment contractuels (en particulier les MAEC).

C'est le parti pris du PSN en réponse aux besoins identifiés par le diagnostic et à l'issue de la concertation menée, qui s'est attaché par ailleurs globalement et pour chacune des interventions à moduler les soutiens publics **selon l'additionnalité environnementale des pratiques visées** tout en s'assurant d'une mise en œuvre qui demeurerait simple, efficace et non discriminatoire, ainsi qu'y invite le règlement européen.

C'est en particulier le cas pour l'écorégime, rendu accessible par trois voies d'accès alternatives pour **une meilleure reconnaissance des efforts fournis par les agriculteurs en faveur de l'environnement selon leurs spécificités et pour les responsabiliser quant aux leviers à activer pour bénéficier du soutien**.

Ce choix fort entend laisser l'initiative à l'agriculteur, afin qu'il fasse évoluer son système selon ce qui fait sens à son échelle et selon ses motivations, et, partant, revient indirectement à spatialiser l'outil.

Il s'agit ainsi de **récompenser forfaitairement l'effort relatif fourni par chacun** et les critères retenus en ce sens apparaissent adaptés en termes d'ambition et de nature à prévenir toute stratégie de contournement que pourrait introduire une telle souplesse :

- **les familles et catégories de culture constitutives du barème de diversification de la voie des pratiques sont extrêmement resserrées** (9 grands blocs de cultures peuvent rapporter des points à raison de minimum 5, 7 ou 10% des terres arables en fonction des blocs) par rapport à la mesure de diversification du paiement vert actuel qui permet un choix de trois cultures parmi 140 ; ainsi, les légumineuses, ainsi que les prairies, sont particulièrement incitées (en rapportant davantage de points à 5% et 10% de l'assolement), tandis que les céréales et oléagineux, largement majoritaires dans les assolements des systèmes classiques de grandes cultures français, en rapportent moins afin d'inciter les grands systèmes céréaliers à se diversifier en ne cultivant pas uniquement les espèces les plus classiquement présentes dans leurs rotations, ce qui n'est pas empêché aujourd'hui par les critères de l'actuel paiement vert. D'ailleurs, l'Autorité environnementale note que seuls près de 70% des surfaces en terres arables atteignent a priori l'obligation fixée au niveau supérieur de l'écorégime, ce qui signifie qu'il y a une marge de progrès sur les plus de 30% restants ; cela constitue un progrès significatif par rapport à l'actuel paiement dont il convient de rappeler que près de 100% des terres arables respectent le critère de diversification ;

- **les taux exigés au titre de la voie des infrastructures agro-écologiques (IAE), appliqués de surcroît à la SAU, sont élevés et supérieurs au critère de l'actuel verdissement** d'autant que seuls les éléments non productifs sont aujourd'hui visés. A cet égard, un exploitant qui préférerait mobiliser cette voie au détriment de la voie des pratiques, fournirait des services environnementaux méritants et consentirait à un effort significatif, d'autant qu'il sera soumis par ailleurs à la conditionnalité renforcée ;
- **les critères de non-labour des prairies permanentes et de couverture végétale de l'inter-rang** de la voie des pratiques sont quant à eux nouveaux à cette échelle et poursuivent des objectifs additionnels par rapport à ceux exigés dans le cadre de la conditionnalité (en premier lieu le renforcement de la captation de carbone par les prairies et l'arrêt du glyphosate en viticulture et arboriculture), répondent à des enjeux clairement identifiés dans le diagnostic du PSN, et qui auront des effets spatialisés de fait compte-tenu des types d'exploitation auxquelles s'adressent ces deux pratiques (il est à noter que pour les prairies permanentes sensibles qui ne sont pas labourables au titre de la conditionnalité, une exigence spécifique est prévue dans l'écorégime, portant sur l'absence d'utilisation de traitements phytosanitaires, ce qui garantit l'additionnalité environnementale de l'écorégime y compris sur ces prairies spécifiques) ;
- **le cahier des charges HVE** fait l'objet d'un processus de révision à la hausse de ses exigences engagé dans le cadre de la Commission nationale de la certification environnementale et qui aboutira avant entrée en vigueur du PSN, afin de **garantir son additionnalité environnementale** et un niveau d'effort relatif à consentir équivalent à ceux des autres voies.

L'écorégime inclut par ailleurs pour chacune de ces voies **une modulation des montants en fonction de l'ambition environnementale poursuivie**. Deux montants forfaitaires, distincts de la logique de compensation des surcoûts et manques à gagner et découplés explicitement des pratiques afin de respecter les principes de la boîte verte de l'OMC, sont ainsi retenus, au bénéfice d'une reconnaissance, graduelle et adaptée aux enjeux de gestion du dispositif, des efforts consentis par les exploitants.

Au-delà de cette modulation d'aide à deux niveaux, **le bonus haies, accessible par les exploitants ayant choisi les voies d'accès à l'écorégime pour lesquelles ce bonus est de nature à constituer une additionnalité** environnementale, est doté d'un montant de 7€/ha, de nature à couvrir le coût de la certification de gestion durable des haies demandée pour accéder au bonus.

Enfin, la construction même de l'écorégime, dont il convient de rappeler qu'il mobilise **25% des enveloppes allouées aux paiements directs** par redéploiement et qu'il induit d'une part, une convergence « automatique et immédiate » des soutiens au revenu entraînant des redistributions entre exploitations et territoires, et **peut faire perdre d'autre part, aux bénéficiaires une part significative de leurs soutiens actuels en cas de non adhésion** ou mauvaise application, constitue une garantie forte du caractère incitatif de l'écorégime. Cette garantie apportée par l'écorégime doit toutefois être analysée au regard des moyens disponibles qui ne sauraient compenser, seuls, tous les aléas auxquels font face les bénéficiaires et dont ce n'est ni l'objet, ni la finalité, compte tenu des principes de l'OMC.

**Recommandation 31 : L'AE recommande d'approfondir l'analyse des besoins de compétences et donc de formation en matière d'environnement et d'agroécologie pour les acteurs du monde agricole (agriculteurs et conseil) et de préciser et consolider les interventions du PSN dans ce domaine.**

Le diagnostic national finalisé en 2020 identifie le besoin de s'appuyer sur le système éducatif agricole pour diffuser les innovations auprès des nouveaux et futurs actifs agricoles et forestiers en formant les enseignants et en adaptant les programmes. A cet égard, la stratégie du MAA « enseigner à produire, autrement » (EPA, phase 2) poursuit la mutation de la formation initiale et continue agricole dans le but de permettre un meilleur accès aux compétences pertinentes au regard de la transition agro-écologique.

Le diagnostic identifie aussi des besoins portant sur la meilleure diffusion des connaissances à l'échelle du tissu agricole et la facilitation de l'accès à l'innovation.



Le PSN prévoit d'y répondre, au moyen d'une intervention en faveur de l'accès à la formation et au conseil, dont la mise en œuvre relève des Régions. Elle permettra d'accompagner les bénéficiaires dans le financement de leurs projets de formation sur des compétences relatives à l'adaptation au changement sur le plan environnemental et de la transition agro-écologique, ou encore la prise en compte des attentes sociétales. Un deuxième volet permettra de faciliter l'accès au conseil stratégique et technique, individualisé ou collectif, qui doit favoriser une vision globale de l'exploitation et l'intégration du projet dans son territoire. Enfin, l'intervention vise à faciliter l'accès rapide à l'information technique et à l'innovation au moyen de dynamiques collectives et d'animation territoriale ; de démonstrations de nouvelles solutions ; de l'acquisition et la diffusion de références technico-économiques.

Il n'appartient pas seulement au PSN d'intervenir dans ces domaines ; **la plupart des moyens publics déployés sur ces volets de la formation et du conseil se trouvent en dehors de la stratégie et des outils offerts par le PSN**, qu'il s'agisse des moyens de l'enseignement technique et supérieur agricole, du programme national de développement agricole et rural, des moyens alloués aux organismes de développement agricole dont les chambres d'agriculture, du financement des dispositifs de recherche-innovation-transfert, etc.

## Annexe A. Indicateurs de résultat et indicateurs de réalisation et leurs liens avec les types d'intervention planifiés dans le PSN

### Indicateurs de résultat planifiés

<b>R.01 Améliorer les performances à travers les connaissances et l'innovation [EP]</b>
41. Interventions sectorielles Fruits & Légumes
49. Interventions sectorielles Apiculture
57. Interventions sectorielles Huiles d'olives & Olives
71. Coopération
72. Échange de connaissances et d'informations
<b>R.04 Établir un lien entre l'aide au revenu et les normes et bonnes pratiques</b>
17. Aide de base au revenu
26. Aide redistributive complémentaire au revenu
27. Aide complémentaire au revenu pour les JA
28. Programmes pour le climat et l'environnement
29. Aide couplée au revenu
66. Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques
<b>R.05 Gestion des risques</b>
41. Interventions sectorielles Fruits & Légumes
70. Gestion des risques
<b>R.06 Redistribution aux petites exploitations agricoles [EP]</b>
17. Aide de base au revenu
26. Aide redistributive complémentaire au revenu
27. Aide complémentaire au revenu pour les JA
28. Programmes pour le climat et l'environnement
29. Aide couplée au revenu
<b>R.07 Renforcer le soutien aux exploitations situées dans les zones qui ont des besoins spécifiques [EP]</b>
66. Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques
<b>R.08 Cibler les exploitations dans des secteurs spécifiques</b>
29. Aide couplée au revenu
<b>R.09 Modernisation des exploitations [EP]</b>
41. Interventions sectorielles Fruits & Légumes
52. Interventions sectorielles Vitiviniculture
60. Interventions sectorielles Protéines végétales
68. Investissements
<b>R.10 Améliorer l'organisation de la chaîne d'approvisionnement [EP]</b>
41. Interventions sectorielles Fruits & Légumes
49. Interventions sectorielles Apiculture
57. Interventions sectorielles Huiles d'olives & Olives
60. Interventions sectorielles Protéines végétales
71. Coopération
<b>R.11 Concentration de l'offre</b>
41. Interventions sectorielles Fruits & Légumes
57. Interventions sectorielles Huiles d'olives & Olives
60. Interventions sectorielles Protéines végétales
<b>R.12 Adaptation au changement climatique</b>
28. Programmes pour le climat et l'environnement
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
66. Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques
<b>R.14 Stockage du carbone dans les sols et la biomasse [EP]</b>
28. Programmes pour le climat et l'environnement
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
<b>R.16 Investissements liés au climat (on farm)</b>
41. Interventions sectorielles Fruits & Légumes
52. Interventions sectorielles Vitiviniculture
57. Interventions sectorielles Huiles d'olives & Olives
68. Investissements
<b>R.18 Aide à l'investissement dans le secteur forestier</b>
68. Investissements
<b>R.19 Amélioration et protection des sols [EP]</b>
28. Programmes pour le climat et l'environnement
29. Aide couplée au revenu
65. Engagements en matière d'environnement et de climat

R.20 Amélioration de la qualité de l'air [EP]
29. Aide couplée au revenu
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
R.21 Protection de la qualité de l'eau [EP]
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
R.22 Gestion durable des nutriments [EP]
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
R.23 Utilisation durable de l'eau [EP]
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
R.24 Utilisation durable et réduite des pesticides [EP]
28. Programmes pour le climat et l'environnement
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
R.25 Performance environnementale dans le secteur de l'élevage
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
R.26 Investissements liés aux ressources naturelles (on farm)
41. Interventions sectorielles Fruits & Légumes
68. Investissements
R.27 Performance liée à l'environnement et au climat grâce à l'investissement dans les zones rurales (off farm)
52. Interventions sectorielles Vitiviniculture
68. Investissements
R.29 Développement de l'agriculture biologique [EP]
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
R.31 Préservation des habitats et des espèces [EP]
28. Programmes pour le climat et l'environnement
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
66. Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques
R.32 Investissements liés à la biodiversité (on farm)
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
68. Investissements
R.34 Préservation des particularités topographiques [EP]
28. Programmes pour le climat et l'environnement
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
R.35 Préservation des ruches : Part des ruches aidées par la PAC
49. Interventions sectorielles Apiculture
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
R.36 Renouveau générationnel [EP]
27. Aide complémentaire au revenu pour les JA
69. Installation (JA & entreprises rurales)
R.37 Croissance et emploi dans les zones rurales
69. Installation (JA & entreprises rurales)
R.38 Couverture LEADER
71. Coopération
R.39 Développement de l'économie rurale off farm
52. Interventions sectorielles Vitiviniculture
68. Investissements
71. Coopération
R.41 Connecter l'Europe rurale [EP]
68. Investissements
R.44 Améliorer le bien-être des animaux [EP]
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
68. Investissements

**Indicateurs de réalisation planifiés**

O.01 Nombre de projets de groupe opérationnel PEI
71. Coopération
O.04 Nombre d'hectares pour l'aide au revenu de base pour la durabilité
17. Aide de base au revenu
O.06 Nombre d'hectares soumis à une aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs
27. Aide complémentaire au revenu pour les JA
O.07 Nombre d'ha pour l'aide complémentaire au revenu redistributif
26. Aide redistributive complémentaire au revenu
O.08 Nombre d'unités (hectares ou unité de bétail) pour les éco-schemes
28. Programmes pour le climat et l'environnement
O.09 Nombre d'unités couvertes par des outils de gestion des risques
70. Gestion des risques
O.10 Nombre d'ha bénéficiant d'un soutien aux aides couplées
29. Aide couplée au revenu
O.11 Nombre de têtes bénéficiant d'un soutien aux aides couplées
29. Aide couplée au revenu
O.12 Nombre d'hectares bénéficiant d'un soutien pour les zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques
66. Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques
O.14 Nombre d'hectares (hors sylviculture) ou d'autres unités couverts par des engagements en matière d'environnement/de climat qui vont au-delà des exigences obligatoires
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
O.15 Nombre d'hectares (sylviculture) ou d'autres unités couverts par des engagements en matière d'environnement/de climat qui vont au-delà des exigences obligatoires
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
O.17 Nombre d'hectares ou d'autres unités bénéficiant d'une aide à l'agriculture biologique
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
O.19 Nombre d'opérations ou d'unités en faveur des ressources génétiques
65. Engagements en matière d'environnement et de climat
O.20 Nombre d'opérations d'investissements productifs ou d'unités dans les exploitations bénéficiant d'une aide
68. Investissements
O.21 Nombre d'opérations d'investissements non-productifs ou d'unités dans les exploitations bénéficiant d'une aide
68. Investissements
O.22 Nombre d'opérations d'investissements ou d'unités pour les infrastructures bénéficiant d'une aide
68. Investissements
O.23 Nombre d'opérations d'investissements non productifs ou d'unités bénéficiant d'une aide en dehors des exploitations
68. Investissements
O.25 Nombre de jeunes agriculteurs recevant une aide à l'installation
69. Installation (JA & entreprises rurales)
O.27 Nombre d'entreprises rurales recevant une aide au démarrage
69. Installation (JA & entreprises rurales)
O.28 Nombre de groupes/organisations de producteurs recevant une aide
71. Coopération
O.29 Nombre de bénéficiaires recevant une aide pour participer à des systèmes officiels de qualité
71. Coopération
O.30 Nombre d'opérations ou d'unités soutenues pour le renouvellement générationnel (hors soutien à l'installation)
71. Coopération
O.31 Nombre de stratégies de développement local (LEADER) ou d'actions préparatoires bénéficiant d'une aide
71. Coopération
O.32 Nombre d'autres opérations de coopération ou unités (hors PEI indiqués au point O.1)
71. Coopération
O.33 Nombre d'actions de formation, de conseil et de sensibilisation ou d'unités soutenues
72. Échange de connaissances et d'informations
O.35 Nombre de programmes opérationnels soutenus
41. Interventions sectorielles Fruits & Légumes
57. Interventions sectorielles Huiles d'olives & Olives
60. Interventions sectorielles Protéines végétales
O.36 Nombre d'actions ou d'unités soutenues dans le secteur vitivinicole
52. Interventions sectorielles Vitiviculture
O.37 Nombre d'actions ou autres unités pour la préservation/amélioration de l'apiculture
49. Interventions sectorielles Apiculture

## Annexe B. Indicateurs d'impact pour mener les évaluations du PSN

Objectif <u>transversal</u> de l'UE: Modernisation	Indicateurs d'impact
<b>Moderniser le secteur en favorisant les connaissances, l'innovation et la numérisation dans l'agriculture et dans les zones rurales, et en encourageant leur utilisation</b>	<b>I.1 Partager les connaissances et l'innovation:</b> Part du budget de la PAC destinée au partage des connaissances et à l'innovation
Objectifs spécifiques de l'UE	Indicateurs d'impact
<b>Soutenir des revenus agricoles viables et la résilience dans toute l'Union pour améliorer la sécurité alimentaire</b>	<b>I.2 Réduire les disparités de revenus:</b> Évolution du revenu agricole par rapport à l'économie en général <b>I.3 Réduire la variabilité du revenu agricole:</b> Évolution du revenu agricole <b>I.4 Soutenir un revenu agricole viable:</b> Évolution du niveau de revenu agricole par <u>type d'exploitation</u> (par rapport à la moyenne dans l'agriculture) <b>I.5 Contribuer à l'équilibre territorial:</b> Évolution du revenu agricole dans les zones soumises à des contraintes naturelles (par rapport à la moyenne)
<b>Renforcer l'orientation vers le marché et accroître la compétitivité, notamment par une attention accrue accordée à la recherche, à la technologie et à la numérisation</b>	<b>I.6 Accroître la productivité de l'agriculture:</b> Productivité totale des facteurs <u>dans l'agriculture</u> <b>I.7 Maîtriser le commerce agroalimentaire:</b> Importations et exportations agroalimentaires
Améliorer la position des agriculteurs dans la <b>chaîne de valeur</b>	<b>I.8 Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne agroalimentaire:</b> Valeur ajoutée des producteurs primaires dans la chaîne agroalimentaire
<b>Contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, ainsi qu'aux énergies durables</b>	<b>I.9 Renforcer la résilience de l'agriculture au changement climatique:</b> <u>Indicateur de progrès de la résilience du secteur agricole</u>
	<b>I.10 Contribuer à l'atténuation du changement climatique:</b> Émissions de <u>gaz à effet de serre (GES)</u> provenant de l'agriculture <b>I.11 Favoriser la séquestration du carbone:</b> Teneur <u>des terres agricoles</u> en carbone organique <b>I.12 Accroître l'utilisation des énergies durables dans l'agriculture:</b> Production d'énergie renouvelable issue de l'agriculture et de la sylviculture
<b>Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air</b>	<b>I.13 Réduire l'érosion des sols:</b> Pourcentage de terres <u>agricoles</u> en situation d'érosion modérée ou sévère des sols <b>I.14 Améliorer la qualité de l'air:</b> Émissions d'ammoniac provenant de l'agriculture <b>I.15 Améliorer la qualité de l'eau:</b> Bilan nutritif brut sur les terres agricoles <b>I.16 Réduire le lessivage des nutriments:</b> Nitrates dans les eaux souterraines <b>I.17 Réduire la pression sur les ressources en eau:</b> Indice d'exploitation des ressources en eau Plus (WEI+)

<p><b>Contribuer à la protection de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages</b></p>	<p><b>I.18 Accroître les populations d'oiseaux en milieu agricole:</b> Indice des populations d'oiseaux en milieu agricole  <b>I.19 Renforcer la protection de la biodiversité:</b> Pourcentage des espèces et habitats d'intérêt communautaire liés à l'agriculture qui connaissent une tendance stable ou à la hausse  <b>I.20 Améliorer la fourniture de services écosystémiques:</b> Part de la <u>superficie agricole utile (SAU)</u> comportant des particularités topographiques</p>
<p><b>Attirer et soutenir les jeunes agriculteurs et faciliter le développement des entreprises dans les zones rurales</b></p>	<p><b>I.21 Attirer les jeunes agriculteurs:</b> Évolution du nombre de nouveaux <u>chefs d'exploitation</u></p>
<p><b>Promouvoir l'emploi, la croissance, <u>l'égalité des sexes</u>, l'inclusion sociale et le développement local dans les zones rurales, y compris la bioéconomie et la sylviculture durable</b></p>	<p><b>I.22 Contribuer à la création d'emplois dans les zones rurales:</b> Évolution du taux d'emploi dans les zones rurales  <b>I.23 Contribuer à la croissance dans les zones rurales:</b> Évolution du PIB par habitant dans les zones rurales  <b>I.24 Une PAC plus équitable:</b> Répartition des aides de la PAC  <b>I.25 Promouvoir l'inclusion rurale:</b> Évolution de l'indice de pauvreté dans les zones rurales</p>
<p><b>Améliorer la réponse du secteur agricole européen aux attentes sociétales en matière d'alimentation et de santé, notamment en matière d'alimentation saine <u>et nutritive issue d'une production durable, ainsi qu'en ce qui concerne les déchets alimentaires et le bien-être animal</u></b></p>	<p><b>I.26 Limiter l'utilisation d'antimicrobiens chez les animaux d'élevage:</b> Ventes/utilisation <u>d'antimicrobiens</u> chez les animaux producteurs de denrées alimentaires  <b>I.27 Utilisation durable des pesticides:</b> Risques et effets des pesticides  <b>I.28 Répondre à la demande du consommateur en denrées alimentaires de qualité:</b> Valeur de la production couverte par des systèmes de qualité de l'UE <u>et</u> de la production biologique</p>