

**AVIS**  
**SUR LA REPONSE DE SYNTHESE DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE**  
**L'ALIMENTATION AU RAPPORT FINAL DU DEBAT PUBLIC « IMPACTONS ! »**

Le Ministère de l'Agriculture et de l'alimentation (MAA) a envoyé à la Commission nationale du débat public, conformément aux dispositions législatives (L121-13 et R121-9 CE du code de l'environnement), **les enseignements** qu'il tire du débat public ImpACTons.

Le MAA a envoyé à la Commission nationale du débat public **trois documents représentant un total de 138 pages** :

- la décision du Ministre de l'agriculture et de l'alimentation du 3 avril 2021, publiée au JORF du 4 avril 2021, consécutive au débat public sur le plan stratégique national de la politique agricole commune
- le tableau des réponses aux 1083 propositions citoyennes figurant dans le rapport du 7 janvier 2021
- la réponse de synthèse du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation tirant les enseignements du débat public, répondant aux enjeux identifiés et aux recommandations thématiques et générales formulées par la CPDP, ainsi qu'à la hiérarchisation des objectifs, issue de la première phase du débat public.

Dans ces documents, en outre, le MAA s'est engagé pour la suite à :

- mettre à la disposition du public le projet de PSN et à lui proposer de réagir, sur dès que l'autorité environnementale aura rendu un avis sur l'évaluation environnementale stratégique. (art.1 Décision publiée au JORF du 4 avril 2021). **A noter que cela n'avait pas été demandé par la Cndp car le projet de PSN doit être rendu public et attaché, tout comme l'avis de l'Autorité environnementale, aux documents obligatoires à présenter dans le cadre de la Participation par voie électronique prévue par l'article 123-19 du code de l'environnement.**
- à préciser l'affectation des masses budgétaires attribuées aux différents objectifs du PSN après la fin des négociations sur le règlement européen (art. 3 Décision publiée au JORF du 4 avril 2021).
- à apporter des réponses aux propositions formulées en ce qui concerne la formation initiale, le conseil et le développement agricole, en lien avec les résultats de la recherche (art.4 Décision publiée au JORF du 4 avril 2021).
- à rédiger une synthèse facilitant la lecture par le public des grandes orientations du plan stratégique national qui sera également produite à l'issue de la négociation du règlement européen (art. 5 Décision publiée au JORF du 4 avril 2021). **A noter que ce document n'a pas été demandé dans le compte-rendu du débat par la commission. La commission a demandé un autre type de document : une synthèse grand public précisant ce que le MAA retient des propositions du débat public ainsi que les modifications ou ajouts intervenus dans le PSN à la suite du débat public.**

- à fournir des indications plus précises sur la manière dont les enjeux identifiés par les participants ainsi que leurs propositions seront effectivement intégrés dans le PSN, une fois les négociations avec la commission terminées.

## **Appréciation générale de la réponse du MAA**

### *Une réponse complète dans l'ensemble*

De manière générale, le MAA a pris soin de répondre à tous les éléments de fond issus du débat, ainsi qu'à chacune des 1083 propositions issues du débat public.

Il a expliqué de manière claire et précise ses positionnements sur les enjeux identifiés par les participants. Il a également expliqué de manière transparente avec quels points de vue portés dans le débat il n'était pas d'accord et pourquoi (par exemple, sur la question d'orientation exportatrice de la production agricole française ou sur la question de l'aide aux actifs agricoles).

La réponse envoyée à la Cndp apporte de nombreuses explications et descriptions de dispositifs, mesures ou politiques existantes ou en cours d'élaboration qui vont, selon le ministère, dans le sens des enjeux, des objectifs ou des mesures proposées par les participants au débat.

Si le positionnement du ministère sur chacun des enjeux issus du débat a été présenté et justifié, **toute précision sur la manière dont il intégrera effectivement au PSN les propositions ou les orientations qu'il partage avec les participants est renvoyée à la suite des négociations européenne** (qui ne seront définitives « qu'après accord, attendu au plus tôt pour le mois de mai 2021 », page 1 Réponse de synthèse du 7 avril 2021). De la même manière, le Ministère déclare qu'il étudiera un certain nombre d'autres propositions issues du débat lors de la mise en place de concertations ciblées, ou dans le cadre de la mise en place d'autres politiques publiques.

Cette position est compréhensible dans la mesure où toute orientation et mesure contenue dans le PSN doit respecter les règles fixées par un cadre commun européen. Ce n'est donc qu'après les négociations que la France, tout comme chaque état membre, connaîtra sa réelle marge de manœuvre et que certains choix définitifs pourront être arrêtés.

Néanmoins, il aurait été appréciable que le Ministère, dans sa réponse, décrive de manière plus claire le lien qu'il tisse entre les résultats du débat et ses choix provisoires (à titre d'exemple, concernant l'augmentation de la surface en bio – une des demandes principales issues du débat - la réponse indique que « la France portera, dans son PSN, un objectif ambitieux de conversion des surfaces en agriculture biologique, en augmentant les moyens dédiés au soutien à la conversion » sans donner de pourcentage supplémentaire minimal de la conversion ni de précisions sur les moyens et, surtout, sans dire sur quelles propositions issues du débat il s'appuie pour annoncer cet objectif).

### *Une posture d'écoute et d'ouverture*

Concernant les enseignements que le ministère tire du débat et la manière dont il a réceptionné l'exercice démocratique que représente un débat public, la commission particulière tient à souligner les éléments suivants indiqués par le MAA :

- la volonté articuler la concertation avec les parties prenantes et le débat ImPACtons afin de vouloir construire une position d'équilibre ;
- la reconnaissance de l'utilité des enseignements du débat qui ne concernent pas le cadre strict du PSN et l'engagement de les mettre à dispositions des autres acteurs de la PAC ;
- l'identification des apports spécifiques du débat par rapport à d'autres démarches de concertation et participation, notamment en ce qui concerne la transparence, la neutralité ainsi que l'ouverture à la société et les conditions d'un dialogue renouvelé.

### **Les réponses concernant les enjeux du débat :**

#### *Réponse à l'enjeu 1 « **Le métier d'agriculteur : s'installer, évoluer, pérenniser** »*

Cet enjeu peut se résumer en une question : qu'est-ce qu'être agriculteur en aujourd'hui et surtout demain, dans le contexte de changement climatique ? Il concerne de nombreux sujets qui étaient résumés en quelques notations et pour lequel la CPDP avait émis deux recommandations consistant en l'organisation de 2 concertations post débat public : l'une sur la transmission des exploitations, en particulier dans la perspective de la relève agricole ; l'autre sur la question de la transparence de l'accès au foncier.

Dans sa réponse, le MAA argumente longuement sur ces deux sujets, rappelant les dispositions prises récemment dans le domaine de la transmission ou les tentatives de faire respecter l'esprit des lois concernant la gestion du foncier agricole, notamment pour éviter le contournement à la priorité à l'installation.

Cependant, le MAA ne se prononce pas sur la recommandation d'organiser une concertation sur ces sujets.

Il ne commente pas, non plus, les différents éléments constitutifs de la question du « métier d'agriculteur » : son revenu, sa relation au marché et notamment à la distribution et aux consommateurs, sa responsabilité dans l'évolution des pratiques agricoles, etc.

#### *Réponse à l'enjeu 2*

**Remettre au centre l'acte productif, avec la recommandation de répondre à la demande des participants de remettre au centre des négociations l'agriculteur, son statut et sa définition.**

Sur la définition de l'actif agricole, enjeu numéro 2, le MAA rappelle que la programmation 2023-2027 ne prévoit pas un système d'aide aux actifs agricoles et que le soutien reste encore lié à la surface agricole. Pour autant, le MAA n'esquive pas le débat sur le sujet et explique dans sa réponse que cette question est ouverte au niveau des professions et européen et il s'engage à l'approfondir en occasion de la prochaine programmation. En cela, il réceptionne (répond ?) parfaitement la demande claire émergée pendant le débat de mettre sur la table la question des subventions aux actifs agricoles.

Cette question a été reliée pendant la débat à celle de la définition du statut d'agriculteur. Le MAA s'engage à mettre en place un "travail spécifique et technique" avec l'ensemble des professions agricoles. La Commission regrette, néanmoins, le manque de détail et d'ouverture de ce sujet à des publics plus larges que ceux des experts ou des concernés et qu'aucune précision sur la manière de concerter par la suite sur ce sujet ne soit apportée.

**Réponse à l'enjeu 3 « Agriculteur producteur – agriculteur prestataire environnemental, des modèles en question »**

Cet enjeu questionnait l'intensité et les outils pour mettre en œuvre une transition agro-écologique du modèle agricole et la place de l'environnement, plus encore que la nécessité même d'une transition.

La recommandation de la CNDP était de sortir d'une approche strictement consultative des parties prenantes et de la société et de leur proposer des espaces pour travailler ensemble sur les solutions, en particulier sur la question de l'écorégime.

Dans sa réponse, le MAA confirme d'abord la capacité des agriculteurs à être « pourvoyeurs de solutions » dans les enjeux environnementaux et sa volonté de les accompagner pour produire une alimentation dans des conditions durables rétribuées au juste prix.

Il explique le principe de rémunération pour services environnementaux rendus au titre de l'écorégime, complément de revenu qui sera versé aux agriculteurs ayant certaines pratiques favorables à l'environnement et au climat, en rappelant que les modalités exactes du contenu des futurs écorégimes sont encore en cours de concertation.

Il ne donne pas d'indications sur la manière d'aborder les sujets conflictuels liés à la question des modèles et d'une transition agro-écologique, notamment sur le bien-être animal, l'usage des produits phytosanitaires, leur réel impact sur l'environnement et les ressources naturelles, les différents modes de production ou d'élevage.

Même si le MAA présente les étapes successives de la méthode de concertation sur l'écorégime, il ne se prononce pas sur la possibilité d'associer la société civile au travail en cours et de sortir du cadre européen des consultations.

**Réponse à l'enjeu 4 La PAC – quel réel cadre commun au-delà des subventions – la question de la distorsion de concurrence, avec la recommandation CNDP de répondre à la demande sur la position de la France concernant la régulation des marchés**

Cet enjeu concernait le réel cadre commun européen au-delà des subventions ainsi que la question de la distorsion de concurrence. La recommandation CNDP était de répondre à la demande sur la position de la France concernant la régulation des marchés.

La réponse du MAA à ce sujet est particulièrement claire et montre qu'il adhère complètement aux points de vue portés pendant le débat (nécessité de mettre en place

un cadre commun avec des standards environnementaux et sanitaires et productifs à l'échelle européenne et internationale).

Le Ministère a pris soin de bien expliquer sur quels leviers il est intervenu, intervient et est décidé à intervenir pour porter en Europe la question de la régulation des marchés. Il détaille aussi certaines mesures qu'il soutient (mesures miroirs) ou qu'il propose (comme par exemple, le fait que le processus d'adoption des Plans stratégiques des Etats-Membres puisse intégrer un échange au niveau politique au niveau du Conseil des ministres de l'agriculture)

### *Réponse à l'enjeu 5*

La recommandation de la CNDP concernant l'enjeu associé à la dimension locale de la politique agricole et alimentaire française et européenne portait sur la manière dont le Ministère se positionne sur la demande d'une approche plus localisée de la politique agricole française.

La réponse à cette recommandation est claire. Le MAA a d'abord détaillé les outils et expliqué, de manière générale, la manière dont la politique agricole commune et ses subventions s'adaptent au contextes locaux français et prennent en compte ses particularités géographiques.

Le MAA a reconnu et soutient la demande issue du débat d'une plus forte territorialisation des marchés agricoles et alimentaires et indique vouloir davantage investir sur les PAT, projets alimentaires territoriaux. Sur ce dernier point, qui a fait l'objet de quelques propositions pendant la débat, le MAA ne précise pas davantage ni fait référence aux propositions formulées à ce sujet par les participants au débat.

Le MAA dans sa réponse détaille, en argumentant sa position, les points et les aspects de cette approche locale qu'il ne partage pas. Il fait référence notamment aux modèles de production agricole davantage orientés vers une réponse au marché national voire européen ou international qu'il a l'intention de continuer à soutenir.

### *Réponse à l'enjeu 6 « Des nouvelles formes de concertation et d'ouverture aux citoyens »*

Le MAA, dans sa réponse, rappelle d'abord l'enchaînement des différents dispositifs de discussion qu'il a entamés depuis les Etats généraux de l'alimentation en 2017. Il indique avoir ainsi élargi ces discussions depuis le départ à un cercle d'organisations, qui ne représentent pas seulement le monde agricole : ONG environnementales, secteur agro-alimentaire, associations de consommateurs, etc. Une quarantaine d'organisations ont ainsi été consultées entre 2018 et 2020. Le MAA souhaite que le débat public s'inscrive en complémentarité de ces concertations, et que les différentes formes de concertation ne s'opposent pas. Il souhaite cependant tirer les enseignements de ce foisonnement de dispositifs pour mieux structurer à l'avenir « *sa conception générale des étapes de concertation sur ses grandes politiques structurantes* ».

Pour le MAA, l'apport principal du débat public réside dans la poursuite de cet élargissement vers le grand public, et la possibilité d'échanges entre les citoyens et les acteurs, qui permet « *de produire une compréhension mutuelle renforcée, dans un cadre neutre qui permet d'aider au rapprochement des points de vue et à trouver des points d'équilibre fructueux en matière de construction des politiques publiques* ». Le MAA

reconnaît donc l'apport potentiel de ce type de débat à l'élaboration de la politique publique.

Il reconnaît également l'intérêt que le débat ait porté sur l'ensemble des questions agricoles et pas seulement le PSN. Il indique vouloir utiliser ses apports dans d'autres arènes que la négociation de la PAC, à l'échelle internationale comme nationale, pour nourrir ses autres politiques publiques. Pour le PSN, cependant, il appelle à des échanges sur des questions plus resserrées, à mesure que son élaboration se précise. Il mentionne d'ailleurs explicitement la concertation par voie électronique qui se tiendra à l'issue de l'évaluation environnementale, comme clôturant l'enchaînement de tous ces dispositifs.

Mais au-delà de cette dernière procédure, le Ministère ne propose pas de perspective pour la poursuite des échanges avec le grand public. Si les apports du débat seront utilisés pour l'élaboration des futures décisions, il aurait été intéressant que soit pérennisé un espace ou un dispositif de dialogue avec le public. Tout en reconnaissant l'intérêt confirmé du grand public pour le sujet et la qualité des débats tenus avec lui, le MAA ne lui propose donc aucune modalité pour poursuivre la discussion.

### **Les réponses au Tableau des 1083 propositions**

D'une manière générale, les réponses apportées par le MAA ou par Régions de France sont argumentées et complètes, sauf quelques rares exceptions.

On pourrait identifier 4 type de réponses que le MAA a apporté aux 1083 propositions

- Celles qui exposent les dispositions existantes
- Celles qui expriment un accord avec la proposition
- Celles qui expriment un désaccord ou une impossibilité (réglementaire, par exemple)
- Celles qui renvoient à plus tard et notamment à l'issue des négociations

La forme de rédaction des réponses empêche parfois de saisir de manière claire la position politique du MAA, notamment lorsqu'il exprime un « accord » qui n'est pas clairement affirmé.

Le plus grand nombre de réponses rappellent les dispositifs existants, le plus souvent avec un haut degré de précision. A noter le nombre assez important d'accords de la part du MAA, notamment sur la demande de régulation des marchés, sur les aides aux filières, ou encore sur l'encouragement à la production locale ou sur la souveraineté alimentaire.

Certaines propositions touchant à des questions à forte controverse (notamment celles concernant la gestion quantitative et qualitative de l'eau) ont reçu toutes les mêmes réponses rappelant les dispositions existantes; ce qui empêche les participants au débat et les citoyen.nes d'apprécier le point de vue du MAA sur cet enjeu.

### **Ce qui reste à ce stade sans réponse**

Le MAA a renvoyé à la suite des négociations une série de précisions concernant les mesures de l'échoregime, les formations agricoles, l'accompagnement de l'installation et de la transmission, la déclinaison locale de la PAC.

Il est donc primordial que, comme l'a demandé la commission dans son compte-rendu, à la suite des négociations un document soit rédigé et publié qui détaille la manière dont le PSN a été infléchi par le débat et les mesures issues du débat qui ont été intégrées.