

SYNTHÈSE DU COMPTE-RENDU DU DÉBAT PUBLIC SUR LE PLAN STRATÉGIQUE NATIONAL DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE



imPACTons!

Du 23 février au 3 avril puis du 1^{er} septembre au 7 novembre 2020

CONTEXTE

La politique agricole commune (PAC) est revisitée tous les 7 ans, et la PAC 2021-2027 est en cours de négociation. Pour la première fois, dans le cadre des négociations pour cette nouvelle PAC, la Commission européenne a demandé à chaque État membre d'élaborer un plan stratégique national (PSN) afin de définir ses priorités et ses choix de déclinaison nationale. À travers ce plan national, les États membres pourront adapter les outils à leurs propres besoins spécifiques et exposeront la manière dont ils proposent d'atteindre les trois objectifs généraux de la PAC, eux-mêmes déclinés en dix objectifs spécifiques arrêtés par la Commission européenne. Ces objectifs seront les grandes lignes directrices du PSN de chaque État membre. Les fonds, FEAGA et FEADER des premier et deuxième piliers, ont pour finalité d'améliorer le développement durable de l'agriculture, de l'alimentation et des zones rurales. Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

(MAA), pilote de ce dossier au niveau national, coordonne l'élaboration de ces dispositifs, en lien avec les Régions qui sont aujourd'hui autorités de gestion du FEADER. Le MAA est le rédacteur du plan stratégique national de la France.

Ce plan doit faire l'objet d'une évaluation environnementale et d'un débat public avec les citoyens (directive européenne 2001/42/CE et articles L 122-4 et L 121-8 du code de l'environnement). Pour respecter ces obligations légales, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a saisi la Commission nationale du débat public (CNDP). Cette dernière a décidé d'activer une procédure de débat public et de nommer une commission particulière chargée d'organiser et animer le débat, présidée par Ilaria Casillo, vice-présidente de la CNDP, et dont les membres sont Etienne Ballan, Lisa Bergeron, Albane Godard, Daniel Rousseaux, Jean Sarrazin, Gilles-Laurent Rayssac et Paola Orozco-Souël.



169

**PARTIES PRENANTES
rencontrées pour
préparer le débat**



3 mois 1/2
DE DÉBAT

1 876 675
PERSONNES TOUCHÉES



12 656

**PARTICIPANTS ET
CONTRIBUTEURS**



1 083
PROPOSITIONS
issues du
débat



51 222
VISITEURS UNIQUES
du site internet
du débat

Le travail préparatoire de la commission particulière du débat public (CPDP) en charge du débat a duré trois mois (novembre 2019 - février 2020), un temps très restreint par rapport à la pratique habituelle.

En à peine deux mois, la CPDP a réalisé plus de 100 entretiens, impliquant 169 personnes, avec les principales parties prenantes des secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire : agriculteurs, syndicats, coopératives agricoles, représentants de la grande distribution et de la restauration collective, associations diverses (de protection des animaux, environnementales, de consommateurs, etc.), établissements de formation agricole, acteurs institutionnels au niveau français tout comme européen.

Ces entretiens ont permis à la commission de définir une méthodologie de débat public articulée autour de deux modalités (numérique et présentielle) et de trois familles de dispositifs (outils d'expressions pour les parties prenantes, outils pour le grand public et mini-public tiré au sort). Cette approche méthodologique a abouti à la mise en place de 4 outils :

À cause de la crise sanitaire liée à la Covid-19 le débat public a dû être suspendu d'avril à août et a repris de septembre à début novembre. Cette interruption a donné lieu à un compte-rendu d'étape disponible [sur le site du débat](#).



Calendrier du débat





LES VISITES DE TERRAIN ET LES RENCONTRES AVEC LES AGRICULTEURS

Les visites de fermes et d'exploitations ont été des moments du débat très marquants qui ne rentrent pas formellement dans la procédure stricto sensu, mais qui ont été fondamentaux pour la commission. Il nous paraît important de rendre public et de porter à l'attention du décideur ce qui est ressorti de ces échanges informels mais longs avec les agriculteurs et les agricultrices pendant leur travail, dans leurs champs, sous leurs hangars, en plein air, bref sur le terrain. Le contenu de ces échanges représente un matériau précieux pour comprendre le point de vue d'une profession exposée en première ligne aux défis de la transition agro-écologique et de la réforme de la politique agricole.

Quatre sujets majeurs sont revenus de manière récurrente et transversale pendant les visites d'exploitation.

➤ Le premier porte sur les lieux communs, voire à l'image stéréotypée, du métier d'agriculteur. Les agriculteurs rencontrés ont souvent souligné que les réalités de terrain sont beaucoup plus complexes que les imaginaires collectifs. Des figures professionnelles très hybrides existent, certaines se définissent comme des agriculteurs-entrepreneurs, d'autres se revendiquent paysans. Au-delà de ces définitions véhiculant des modèles très différents, tous étaient d'accord sur le fait qu'un agriculteur doit avoir aujourd'hui plusieurs compétences : en agronomie, en gestion d'entreprise, en stratégie commerciale et en communication, pour n'en citer que certaines. Qu'ils soient ou qu'ils se définissent

paysan/exploitant/chef d'entreprise, tous ont pointé la nécessité de travailler sur l'image des agriculteurs et des métiers associés, non seulement pour des questions d'attractivité, mais également pour permettre une meilleure adéquation entre cette image et la réalité, ou encore avec les besoins de formation. Enfin, lors de plusieurs visites, certains agriculteurs ont témoigné être attachés à des modèles familiaux (conjoint hors cadre d'exploitation, lieu d'habitation hors de la ferme) et sociaux (organisation du travail permettant des congés réguliers et des horaires appropriés) permettant une meilleure organisation et gestion de l'entreprise et une plus grande compatibilité des modes de vie avec les standards contemporains.

➤ Le deuxième concerne la question de la définition de l'agriculture et de l'agriculteur. « L'agriculteur est celui qui produit » ; « Il faut remettre au centre l'acte productif », des expressions de ce type sont revenues très souvent au cours des visites. Toutefois, ces propos peuvent recouvrir des significations, des visions et des pratiques bien différentes. Si pour certains l'acte productif est perçu comme la capacité de produire en vue de garantir la souveraineté alimentaire, de maintenir la capacité exportatrice agricole et de redonner une juste valeur à la production ; pour d'autres il représente d'abord le « lien à la terre » et indique la nécessité de questionner les modèles agricoles éloignés de la production alimentaire. Quoi qu'il en soit, cette question est revenue très régulièrement lors de nos visites de terrain.





➤ Le troisième sujet qui a été au cœur de tous les témoignages est le revenu. Ce sujet est primordial au sein de la profession, quelles que soient les orientations des agriculteurs et leurs pratiques ou encore le niveau de leurs revenus. Les visites ont permis de constater les disparités entre les filières, les territoires et les modèles de production. Au-delà des tendances statistiques qui dressent un tableau très clair des filières et des modèles les plus rémunérateurs, sur le terrain, la question du revenu dépasse le fait de « pouvoir bien gagner sa vie » et recouvre également la dignité, la reconnaissance et la juste valeur donnée à l'acte productif. Ce n'est pas un hasard si le mot qui a le plus souvent été associé au « revenu » a été celui de

« passion ». Face au manque de revenu, les agriculteurs qui nous ont ouvert les portes de leurs exploitations ont presque tous évoqué la passion comme source première de motivation. Par ailleurs, tous s'accordent sur la nécessité de poser et résoudre cette question par tous les moyens à disposition : subventions de la PAC, régulation des marchés et notamment des standards d'importation, rééquilibrage de la chaîne de valeur, création de valeur ajoutée. De ce point de vue, la part des subventions de la PAC dans le revenu a été souvent décrite comme une forme de dépendance dont ils se passeraient volontiers pour pouvoir « vivre de leur travail »

➤ Enfin, certaines visites ont permis de compléter la vision d'une agriculture qui doit évoluer tout en conservant sa mission première d'assurer l'autonomie alimentaire de l'échelle locale à l'échelle européenne. Cela conduit des agriculteurs à réfléchir à leur niveau de dépendance vis-à-vis de l'extérieur de l'Europe quand ils doivent, par exemple, importer de la nourriture pour la production laitière. Sans vouloir imposer la logique du circuit court à toute la profession, ces réflexions conduisent certains vers des changements de pratique. Elles montrent la plasticité d'une agriculture qui a le souci de son rôle au sein de la société et dans l'environnement, comme de la qualité et de la quantité des ressources naturelles qui constituent la base de son activité.



RESULTATS DU DÉBAT

Le débat a produit 1083 propositions et idées issues des débats de terrain, de la plateforme, des débats auto-organisés par les participants, par l'Assemblée citoyenne pour l'agriculture, des cahiers d'acteurs.

Une mobilisation hors du commun malgré un contexte sanitaire particulier

Dans un contexte sanitaire particulièrement difficile et alors que les débats publics sur les plans nationaux, souvent très techniques, mobilisent peu, le débat *ImPACtons !* démontre la forte aspiration de nos concitoyens à débattre de la place de l'agriculture et de l'alimentation dans notre société : plus de **1 870 000 personnes ont été touchées**, **12 660 contributions** ont été recueillies. Il est important de noter que la commission ne comptabilise pas comme contributions, des « likes » ou des commentaires sur les réseaux sociaux.

Des résultats clairs entre divergences et convergences

Ce débat public a été l'expression d'un fort soutien de la société française à ses agriculteurs, loin des craintes « d'agri-bashing » ou des messages de défiance. Les participants au débat ont, au contraire, convergé pour demander que l'Europe et l'Etat soutiennent l'agriculture.

« Je suis agriculteur, retraité depuis le 1^{er} janvier. J'ai eu un peu une vie syndicale, des engagements professionnels pendant trente ans, mais j'ai beaucoup souffert du corporatisme paysan. Je voudrais remercier tous les citoyens qui sont venus ce soir, car la PAC n'est pas qu'une histoire d'agriculture et d'agriculteurs. » Retraité agricole, participant au débat de terrain à Châlons-en-Champagne

Malgré des points de vue très différents, voire opposés, de nombreux participants (agriculteurs, syndicats agricoles, associations, acteurs de l'agro-alimentaires, étudiants, grands publics), plusieurs **sujets de convergence** ont été identifiés pendant le débat :

1. définir le statut d'agriculteur pour mieux organiser le système des subventions ;
2. mettre en place des standards (environnementaux et sanitaires) homogènes applicables au moins à l'échelle européenne pour éviter les distorsions de concurrence et pour accélérer le rythme des transitions ;
3. garantir une souveraineté alimentaire à la France et promouvoir un rôle accru des collectivités et des acteurs territoriaux et locaux dans cette démarche ;



4. favoriser l'approche locale et territoriale valorisant la production, la distribution et la consommation de produits locaux. L'attention aux territoires, à leurs spécificités et leurs potentialités a été également considérée comme une réponse aux défis de différente nature qui se posent à l'agriculture (souveraineté alimentaire, transitions-agro-écologiques, subventions ciblées selon les particularités pédoclimatiques des territoires etc.)
5. répondre avec urgence au défi de la relève agricole (d'ici 10 ans environ la moitié des chefs d'exploitations seront à la retraite). Les participants ont insisté sur la nécessité de considérer la relève agricole comme une opportunité pour améliorer l'attractivité du métier et mettre en place les transitions. L'installation, la formation et la transmission sont les trois priorités identifiées par les participants pour répondre à ce défi.

Le débat a aussi permis de mettre à jour les éléments de **controverses et de tensions majeurs** concernant le plan stratégique national et plus généralement la politique agricole. L'aide à l'actif, l'usage des produits phytosanitaires, la place du « bio », la qualité du conventionnel, le stockage de l'eau, l'ambition de l'éco-régime à adopter dans le cadre de la réforme de la PAC, le plafonnement des aides sont autant de sujets qui font l'objet de désaccord et par rapport auxquels le débat permet d'éclairer le décideur quant aux arguments des uns et des autres. C'est le rôle et la particularité d'un débat public CNDP : éclairer les décideurs sur les convergences et sur les divergences pour produire des décisions de meilleure qualité.



Une attente forte de positionnements clairs et éclairés a d'ailleurs émergé du débat :

« J'aimerais tout de même dire qu'il va falloir à un moment donné que l'on dise aux producteurs quelles sont les priorités : le sanitaire, l'environnement, le bien-être animal, le bien-être des éleveurs. Parce qu'aujourd'hui, nous voyons bien que, lorsque l'on parle d'environnement, de gaz à effet de serre, on sait bien qu'avec des animaux sur litière, on gère beaucoup moins les gaz à effet de serre. Si l'on veut avoir moins de transports, on est obligé de concentrer l'élevage. À un moment donné, il faut vraiment – et ces débats sont intéressants, parce que je pense que tout le monde peut apporter son avis sur la chose – que l'on se mette d'accord sur quelles sont les priorités. Parce qu'aujourd'hui, beaucoup de producteurs bretons ne savent plus s'ils doivent faire un bâtiment sur paille, sur caillebotis. Parce que d'un côté, on veut améliorer l'environnement, et sur les gaz à effet de serre, c'est plutôt les caillebotis qu'il faut mettre. Si l'on est un peu moins carbone, effectivement, on met nos animaux sur la litière. Il y a vraiment des enjeux pour les éleveurs à savoir ce que la société veut et ce qu'elle est prête à payer. »

Représentant syndical, participant au débat de terrain à Saint-Brieuc

Au-delà des controverses, la commission a fait le choix de permettre au public de débattre aussi de sujets hors PSN qui lui tenait à cœur comme, par exemple, la gestion du foncier agricole, la souveraineté alimentaire, les parcours de formation et leur contenu. Ce choix s'est révélé approprié : cela a non seulement satisfait le public de pouvoir débattre de ce qu'il souhaitait, mais cela a aussi permis au Ministère de disposer d'un certain nombre de propositions qui concernent la politique agricole dans sa globalité.



Un enseignement majeur : la nécessité de se parler autrement

Un des résultats majeurs de ce débat a été le besoin d'ouverture de nouveaux espaces de concertation dans le domaine agricole capables de créer des nouvelles relations, de renouveler la confiance de tous les acteurs et de mieux intégrer et éclairer la société.

« Je suis ravie des débats parce qu'on a tout de même très bien échangé même en petit groupe. L'intérêt est que chacun a pu s'exprimer dans la compréhension des uns et des autres, et ceci est parfait... On a des opérations portes ouvertes dans nos exploitations agricoles. Je vous invite tous à surveiller dans les mois à venir parce que c'est plutôt au printemps qu'on le fera, venir sur nos exploitations quand il y a des portes ouvertes afin de continuer les échanges que l'on a eus aujourd'hui. En s'expliquant les uns avec les autres, en s'écoutant les uns et les autres, on arrive encore mieux à se comprendre. » Exploitante agricole, participante au débat de terrain à Châlons-en-Champagne

Une réponse très attendue de la part des pouvoirs publics

Le débat a produit 1083 propositions et idées issues des débats de terrain, de la plateforme, des débats auto-organisés par les participants, de l'Assemblée citoyenne pour l'agriculture, des cahiers d'acteurs. Une richesse de propositions auxquelles le gouvernement est appelé à répondre d'ici le 7 avril. Les réponses du gouvernement sont très attendues par les parties prenantes et par tous les participants à ce débat.

En attendant ces réponses, la commission organisera deux rencontres publiques destinées à faire connaître et à présenter le contenu détaillé du compte-rendu et du bilan qu'elle a remis au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

« Aujourd'hui, on peut ressortir avec de belles propositions de cette consultation, mais à la fin si elles sont balayées, cela tourne toujours de la même façon... Veut-on arriver à une coexistence des modèles? Veut-on arriver à un consensus mou? Des choix seront-ils vraiment faits? Ce sont des questions qui sont, je pense, importantes. » Citoyen non agriculteur, participant au débat de terrain de Châlons-en-Champagne

RECOMMANDATIONS

Afin de respecter le principe de reddition des comptes ainsi que la parole de celles et ceux qui se sont exprimés dans le cadre du débat, le MAA se doit d'apporter des réponses ne se limitant pas à la seule indication de leur faisabilité technique. Le MAA doit indiquer clairement son positionnement par rapport aux propositions formulées et face aux grands sujets qui ont émergé du débat. Pour respecter l'esprit de la loi, le MAA est également appelé à répondre non seulement aux propositions issues du débat, mais également aux recommandations générales de la Commission nationale du débat public.

Recommandations spécifiques :

Le débat public a permis de produire de nombreuses propositions issues des échanges et portées par les participants eux-mêmes. Le détail de ces propositions figure en annexe du compte-rendu. De manière générale, l'analyse de ces propositions révèle une demande claire d'accélérer la transition agro-écologique de la PAC et de mettre en place tous les outils et dispositifs nécessaires pour garantir une meilleure protection de l'environnement, des ressources naturelles et de la biodiversité. Cette attente s'est exprimée de manière récurrente et de manière très forte tout au long du débat public. Sans revenir sur les résultats de chaque étape et dispositifs (détaillés dans le compte-rendu), nous mettons ici en lumière six enjeux majeurs pour l'agriculture française et pour la définition du PSN sur lesquels les propositions ont le plus porté et qui sont revenus fréquemment, dans les différents dispositifs, mais aussi chez les différentes parties prenantes et participants :



- 1. LE MÉTIER DE L'AGRICULTEUR : S'INSTALLER, ÉVOLUER, PÉRENNISER**
- 2. REMETTRE AU CENTRE L'ACTE PRODUCTIF**
- 3. DE L'AGRICULTEUR PRODUCTEUR À L'AGRICULTEUR PRESTATAIRE ENVIRONNEMENTAL : DES MODÈLES EN QUESTION**
- 4. LA PAC : QUEL RÉEL CADRE COMMUN AU-DELÀ DES SUBVENTIONS ? LA QUESTION DE LA DISTORSION DE CONCURRENCE**
- 5. LE LOCAL : AU-DELÀ DU CONSENSUS, UNE PLURALITÉ D'AMBITIONS**
- 6. DES NOUVELLES FORMES DE CONCERTATION ET D'OUVERTURE AUX CITOYENS**

Ces enjeux ont donné lieu à la formulation de recommandations spécifiques de la part de la commission particulière :

1. Prêter une attention particulière à la question de la transmission lors de l'intégration des propositions portant sur l'installation et la relève agricole.
2. Répondre à la demande de transparence sur la question du foncier agricole.
3. Répondre à la demande des participants de remettre au centre des négociations l'agriculteur, son statut et sa définition.
4. Sortir d'une approche strictement consultative des parties prenantes et de la société et leur proposer des espaces pour travailler ensemble sur les solutions.
5. Au-delà de la PAC, répondre à la demande sur la position de la France concernant la régulation des marchés agro-alimentaires.
6. Répondre sur la manière dont le Ministère se positionne sur la demande d'une approche plus localisée de la politique agricole française.
7. Créer de nouveaux espaces de concertation pour créer des nouvelles relations.

Recommandations générales

La commission particulière recommande au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation :

- D'indiquer la manière dont seront pris en compte les résultats issus du questionnaire portant sur la hiérarchisation des objectifs du PSN, notamment en précisant si et comment la hiérarchie établie par les répondants est retenue, si et comment l'orientation des masses budgétaires affectées par le PSN – dans le cadre des orientations arrêtées par la Commission européenne – respecte la hiérarchie issue de la première phase du débat public.
- Répondre à toutes les 1082 propositions reportées dans le compte-rendu et se prononcer sur leur faisabilité (en précisant si elles existent déjà), puis détailler et expliquer concrètement si et comment elles pourraient être intégrées au PSN ou dans une autre politique publique. Afin de faciliter la réponse du MAA, un répertoire contenant toutes les propositions est annexé au compte-rendu. Dans la compilation du tableau de réponse et dans un souci de clarté vis-à-vis des contributeurs ayant pris le temps de faire des propositions, la commission demande au MAA :
 - pour les propositions indiquant des taux ou des seuils minimaux ou maximaux, d'indiquer s'il décide de les retenir ou non, en ne se limitant pas à rappeler l'existant,
 - pour les propositions qui entrent dans son champ de compétence administrative ou politique, de formuler des réponses aux propositions qui reflètent précisément sa position et notamment : si la proposition est retenue ou non, à quelles conditions, ou quels sont les obstacles qui empêcheraient sa prise en compte.
 - pour les propositions ne rentrant pas dans le champ de compétence administrative ou politique du MAA, mais touchant tout de même au sujet de l'agriculture ou de l'alimentation, d'aller au-delà de la formule "ne rentre pas dans le champ du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation".

- Au-delà de la compilation du tableau de réponse, le MAA devrait établir un document grand public dans lequel il expliciterait de manière claire ce qu'il a retenu du débat en termes de propositions, d'orientations et de hiérarchisation (en indiquant celles qu'il retient). La seule compilation du tableau des propositions ne peut pas servir de réponse à un débat aussi vaste et riche. La réponse du Ministère étant très attendue par les parties prenantes, il faut qu'elle soit accessible, et aussi claire pour celles et ceux qui n'ont pas fait de propositions ou qui ne souhaitent pas lire l'intégralité du tableau de propositions, que pour les autres. Dans ce document, un paragraphe à part doit être consacré à expliciter les modifications ou les ajouts intervenus dans la rédaction du PSN au regard des enseignements du débat public, afin d'expliquer précisément comment et sur quels points le PSN a été infléchi par le débat public.
- Diffuser ce compte rendu et le bilan du débat public à l'ensemble des directions et services du ministère ainsi qu'à ses partenaires habituels.
- Demander à chacune des instances et autorités consultées par la loi, de produire un document grand public résumant ses préconisations et remarques en vue des ultérieures étapes de la procédure participative (notamment la PPVE, participation par voie électronique).



LE RÔLE DE LA CNDP

La Cndp est une autorité administrative indépendante, créée en 1995, pour veiller au respect des droits à l'information et à la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes qui ont un impact sur l'environnement et présentent de forts enjeux socio-économiques. La Cndp ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou programme mais

éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité. Instance collégiale de 25 membres (élus, magistrats, représentants de la société civile organisée) sa diversité est une garantie d'indépendance et d'impartialité. Les valeurs de la Cndp sont l'indépendance, la neutralité, la transparence, l'égalité de traitement des opinions et l'exigence d'argumentation.

Directrice de publication : Ilaria Casillo

Mise en page : Euro2C

Impression : Euro2C

Crédits photographiques : CNDP, CDV Evènements, J.PERTRIAUX_Réussir, CPIE Mayenne Bas-Maine, Notre Assiette pour demain



244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France
T +33 (0)1 44 49 85 60
contact@debatpublic.fr

UNE ÉQUIPE À VOTRE ÉCOUTE
Retrouvez-nous sur : www.debatpublic.fr

Suivez-nous sur :