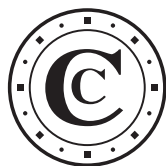


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC) PAR LA FRANCE

Un cadre complexe et inadapté
aux transformations économiques
et environnementales

Rapport public thématique
Évaluation de politique publique

Septembre 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	9
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	14
CHAPITRE I LE PLAN STRATÉGIQUE NATIONAL : DES ÉVOLUTIONS MÉTHODOLOGIQUES QUI NE PERMETTENT PAS DE GAGNER EN CLARTÉ.....	17
I - UNE SUBSIDIARITÉ ACCRUE, QUI N'EST PAS MISE À PROFIT POUR RÉNOVER LA STRATÉGIE NATIONALE DE POLITIQUE AGRICOLE	17
A - Une plus large subsidiarité nationale	18
B - Une moindre subsidiarité régionale.....	22
C - Une occasion manquée de forger une nouvelle stratégie nationale renforcée	24
II - LE NOUVEAU CADRE DE PERFORMANCE : UN SYSTÈME LOURD SANS BÉNÉFICE AVÉRÉ	26
A - Un ensemble complexe d'objectifs et d'indicateurs présentant plusieurs limites méthodologiques.....	27
B - Un nouveau système de suivi et d'évaluation contraignant et à la plus-value discutable	32
C - La mise en place d'une gouvernance et d'outils consacrés au suivi de la performance	36
III - LA SIMPLIFICATION, UNE ATTENTE DÉÇUE QUI NOURRIT UNE DÉSAPPROPRIATION PAR LES AGRICULTEURS	38
A - Un triptyque complexité - instabilité – incohérences.....	39
B - Pour les administrations : une charge administrative croissante, résultat des exigences du PSN et des choix nationaux.....	40
C - Pour les agriculteurs : des innovations, une complexité persistante.....	46
CHAPITRE II L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTAL : DES RÉSULTATS DÉCEVANTS, UNE LOGIQUE DE CONSERVATION FACE AU BESOIN DE TRANSFORMATIONS.....	51
I - AU PLAN ÉCONOMIQUE, UNE INSUFFISANTE ADAPTATION DES OBJECTIFS, DES OUTILS ET DES INDICATEURS AUX BESOINS	51
A - La production, raison d'être de l'agriculture et de la politique agricole	51
B - Des objectifs économiques multiples, dont la cohérence n'est pas organisée par le PSN.....	52
C - Des outils centrés sur des aides au revenu plus conservatoires que dynamiques	55
D - Des indicateurs qui ne permettent pas de mesurer les impacts économiques du PSN	65
II - L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU PSN : DES PREMIERS RÉSULTATS EN-DEÇÀ DE L'AMBITION AFFICHÉE	70
A - Des objectifs environnementaux et climatiques peu précisés dans le PSN et mal suivis.....	71
B - Les outils au service des enjeux environnementaux : un équilibre fragile entre conditionnalité et incitation budgétaire.....	77
III - UNE INSUFFISANTE COMPLÉMENTARITÉ DES FINALITÉS ÉCONOMIQUES ET ENVIRONNEMENTALES DU PSN	92
A - Une interdépendance croissante des enjeux économiques et environnementaux.....	92
B - Un PSN de la France qui peine à articuler performance économique et environnementale.....	93
C - Mieux encourager les complémentarités des finalités économiques et environnementales autour des enjeux de résilience productive.....	97
LISTE DES ABRÉVIATIONS	109
ANNEXES	111

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour¹ ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le présent rapport est issu d'une évaluation de politique publique conduite sur le fondement de l'article L. 111-13 du code des juridictions financières. Préparé par la deuxième chambre de la Cour, il porte sur la mise en œuvre du plan stratégique national (PSN) de la politique agricole commune (PAC) entre 2023 et 2025.

¹ La Cour comprend aussi la chambre du contentieux, dont les arrêts sont rendus publics.

Après l'étude de faisabilité qui a conduit à engager cette évaluation, l'enquête a été notifiée au secrétariat général et à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire (MAASA), à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat (MTE), à l'Agence de services et de paiement (ASP), au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), au Commissariat général au développement durable (CGDD), à la direction du budget (DB) et au secrétariat général à la planification écologique (SGPE).

Des entretiens et/ou déplacements ont été réalisés avec les conseils régionaux, les services déconcentrés de l'État, des organismes de conseil et des agriculteurs dans trois régions françaises : en Bretagne (en raison de son intensité productive et de l'acuité des problématiques environnementales) ; en Centre-Val de Loire (qui combine une forte spécialisation en grandes cultures et des zones intermédiaires) ; en Nouvelle Aquitaine (marquée par un bassin d'élevage, la poly-activité et l'impact prégnant du réchauffement climatique).

La présente évaluation comporte également des éléments de comparaison avec l'Allemagne, l'Italie et la Pologne permettant de mettre en exergue un certain nombre de « bonnes pratiques ». Ces trois États membres de l'Union européenne ont été choisis en raison de l'importance de leur agriculture ainsi que de la diversité de leurs choix d'organisation territoriale et de politique agricole affectant leurs PSN. Des entretiens ont également été conduits avec la Commission européenne et la Cour des comptes européenne. Plusieurs travaux de la Cour des comptes européenne ont été utilisés dans le présent rapport.

Cette évaluation a bénéficié d'interactions avec un comité d'accompagnement composé *intuitu personae* de Mme Guillou, membre du Haut conseil pour le climat et ancienne présidente-directrice-générale de l'INRA, de M. Hervieu, sociologue, ancien président de l'INRA et ancien vice-président du CGAAER, de M. Guyomard, directeur de recherches à l'INRAE, et de Mme Chmitelin, ancienne directrice générale de Chambres d'agriculture France.

L'analyse *a posteriori* des impacts de cette réforme reste limitée dans la mesure où le PSN est entré en application le 1^{er} janvier 2023 (soit deux années pour la disponibilité des données) avec de nombreuses évolutions liées aux implications économiques de l'agression contre l'Ukraine et aux conséquences des mobilisations au sein du monde agricole depuis 2024. Cette évaluation permet cependant de poser le cadre de futures évaluations quantitatives et de premiers constats et recommandations pour la programmation de la PAC après 2027 pour laquelle la Commission européenne a rendu publiques ses propositions qui prévoient notamment d'élargir le cadre des PSN à l'ensemble des politiques communes.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 17 avril 2026, par la deuxième chambre, présidée par Mme Mercereau, conseillère maître, et composée de M. Babeau, M. Béchon, M. de la Gueronnière, conseillers maîtres, de M. Brice conseiller maître, Mme Domenach, conseillère maître en service extraordinaire, Mme Lucidi, conseillère référendaire, en tant que rapporteurs, et, en tant que contre-rapporteur, Mme Engel, conseillère maître.

Il a été examiné et approuvé le 16 juin 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme de Montchalin, Première présidente, M. Hayez, Rapporteur général, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, M. Cazé et M. Glimet, présidentes et présidents de chambre, M. Albertini, M. Vught, et Mme Daussin-Charpantier, présidente et présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Depuis 2023, un nouveau cadre pour la mise en œuvre des 9 Md€ par an d'aides européennes aux agriculteurs français

Plus ancienne des politiques européennes, la politique agricole commune (PAC) est depuis 2023 mise en œuvre en France, comme dans chaque État membre de l'Union, dans un cadre nouveau, celui d'un plan stratégique national (PSN). Cette réforme vise à gagner en efficacité en mettant en place un cadre stratégique unifiant dans une même programmation les deux composantes des soutiens de la PAC : le premier pilier, qui comprend principalement les aides directes financées exclusivement par l'Union européenne au travers du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), et le deuxième pilier, qui comprend les aides au développement rural financées par l'Union européenne au travers du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), complété par des co-financements nationaux (au niveau national et régional).

Les principes et objectifs de la PAC restent fixés au niveau européen mais les États membres disposent de marges de manœuvre – de subsidiarité – accrues pour leur mise en œuvre. Ils en rendent compte dans un cadre de performance, qui détermine la dépense. Une simplification des procédures en est attendue. C'est dans ce nouveau dispositif que sont déployés plus de 9 Md€ de financements européens par an de 2023 à 2027 – soit un bénéfice net annuel pour la France qui s'élève à 4,76 Md€, et près de 56 % des subventions publiques à l'agriculture française versées par la PAC – dans un moment où les transformations auxquelles les agriculteurs sont confrontés et l'ampleur des contraintes pesant sur les finances publiques renforcent les exigences d'efficacité et d'efficience dans l'utilisation de l'argent public.

La présente évaluation porte sur le PSN qui met en œuvre la PAC en France durant la période 2023-2027. Elle s'appuie sur des éléments de comparaison avec trois autres grands pays agricoles européens (Allemagne, Italie et Pologne) et également sur des travaux conduits par la Cour des comptes européenne.

Elle repose sur deux questions évaluatives, l'une portant sur la forme – l'introduction du PSN en France a-t-elle rempli ses objectifs de subsidiarité, de mesure de la performance et de simplification ? ; l'autre portant sur le fond de la politique agricole – le PSN a-t-il contribué à une meilleure performance économique et environnementale de l'agriculture française ?

Sur la forme, de plus grandes marges de manœuvre au niveau national dont la France ne s'est pas saisie pour réorienter sa politique agricole

La France fait depuis 2023 un large usage des marges de manœuvre nationales supplémentaires offertes par le plan stratégique national (PSN) au titre de la subsidiarité², un

² Principe selon lequel il convient de ne réserver à l'échelon européen que ce que l'échelon national et/ou régional ne pourrait effectuer que de manière moins efficace.

mouvement qui s'accompagne d'un recul du périmètre de la subsidiarité régionale. Ces marges de manœuvre ne sont cependant pas mises en œuvre au service d'une approche stratégique plus ciblée de la politique agricole. La priorité reste donnée au plus large accès des exploitants aux aides au revenu aux fins de leur sécurisation, quand d'autres États membres accordent une place plus importante aux politiques de développement rural.

Un nouveau cadre de suivi et de performance complexe et sans bénéfices avérés, dont l'extension possible à d'autres politiques publiques européennes serait, en l'état, problématique

En lien étroit avec cette subsidiarité nationale accrue, la PAC 2023-2027 a instauré un nouveau cadre de suivi et de performance destiné à renforcer la qualité du rendu de leurs comptes par les États membres. Ce dispositif repose sur des procédures de contrôle complexes, incluant deux mécanismes de suivi par la Commission européenne, susceptibles d'aboutir à des corrections financières : l'apurement annuel des performances (supprimé fin 2025) et l'examen pluriannuel des performances. Par ailleurs, un dispositif d'évaluation particulièrement exigeant a été mis en place. En France, 14 évaluations sont programmées entre 2025 et 2027 pour un coût prévisionnel de 4,7 M€, avec une utilité limitée pour la préparation de la PAC post-2027 puisque leurs résultats ne seront connus qu'ultérieurement. À ces coûts s'ajoutent des charges administratives et budgétaires importantes, liées notamment à la création d'une nouvelle gouvernance spécifique et à la mise en place du système de suivi de la performance, pour un montant estimé à 12 M€. L'ensemble est disproportionné au regard des faibles bénéfices qui peuvent en être retirés.

Alors que la Commission européenne propose d'étendre la logique de performance du PSN à d'autres politiques publiques européennes dans le cadre du prochain cadre financier après 2027, il est nécessaire de mettre en avant dans les négociations en cours la complexité du dispositif et les faibles bénéfices tirés en matière de suivi des résultats de la PAC, avant toute extension du dispositif à d'autres politiques publiques.

Une simplification toujours attendue par les agriculteurs

La promesse de simplification des procédures, fortement attendue par les agriculteurs et les administrations de gestion ne s'est pas concrétisée dans le cadre du PSN. Cette situation contribue à éloigner les agriculteurs d'une politique dont ils devraient pourtant être pleinement acteurs dans un contexte de transformations économiques et environnementales majeures. La charge administrative demeure élevée, voire croissante, en raison notamment d'arbitrages nationaux dans lesquels les organisations professionnelles agricoles tiennent une place de choix, qui occasionnent des incohérences (notamment en matière de conditionnalité environnementale) et rigidifient les procédures pour les administrations gestionnaires. Du point de vue des agriculteurs, l'introduction du « droit à l'erreur » reste partielle et les innovations en matière de contrôles produisent des effets ambivalents. La simplification des dispositifs demeure un enjeu central et un chantier indispensable pour la prochaine PAC.

Sur le fond, au plan économique, un défaut de hiérarchisation des priorités et une reconduite de l'existant sans prise en compte d'un contexte nouveau

La France ne s'est pas saisie du nouvel outil méthodologique que constitue le PSN pour hiérarchiser et mieux articuler les objectifs de nature économique (nombreux et parfois contradictoires) avec les principaux enjeux de la production dans les transitions. Elle n'a pas choisi ou paramétré les outils budgétaires de la PAC, qui demeurent principalement axés sur le soutien aux revenus, pour en faire des leviers économiques efficaces dans un contexte de fortes transformations (stagnation de la production en volume, dégradation du solde commercial de l'agriculture française qui est devenu pour la première fois négatif avec l'UE (- 3,7 Md€) en 2024). Partant de ce constat, plusieurs recommandations sont formulées pour doter le PSN d'une capacité d'accompagnement des exploitants favorisant leur inscription dans des dynamiques productives plus efficaces. Il s'agit de se doter d'un système d'aides susceptible, comme cela a pu être le cas dans le passé, d'orienter les décisions de production des agriculteurs dans un sens conforme aux intérêts économiques du secteur, en les ciblant notamment sur la transmission et l'installation, en les rendant dégressives dans le temps, plus contracycliques au vu de l'ampleur des fluctuations de prix et davantage centrées sur l'investissement et la gestion des risques. Leur impact sur l'efficacité des facteurs de production et les enjeux de souveraineté alimentaire devra être mieux mesuré.

Sur le plan environnemental, une déclinaison nationale limitée des ambitions du pacte vert pour l'Europe

Le pacte vert pour l'Europe³ a fixé un cap environnemental pour le secteur agricole, chiffré à l'horizon 2030. Toutefois, la mise en œuvre du PSN par la France n'a pas permis de traduire et de décliner pleinement cette ambition au niveau national. Sur l'ensemble de la programmation, la France présente un effort budgétaire environnemental de 30 % du total des dépenses de la PAC, en-deçà de la moyenne européenne de 34 %. Au surplus, l'impact réel de ces mesures sur les pratiques agricoles n'est pas avéré. Outre une mobilisation modeste des outils du FEADER (montants limités alloués aux mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), suppression de l'aide au maintien de l'agriculture biologique), la France a fait le choix d'un dispositif d'éco-régimes peu ambitieux, accordé largement (91 % de bénéficiaires, 85 % de surfaces couvertes), sans exigence et donc sans effet significatif sur l'évolution des pratiques agricoles alors même que l'enjeu environnemental est déterminant dans le secteur agricole (19 % des émissions de gaz à effet de serre et la quasi-totalité des émissions d'ammoniac étaient d'origine agricole en 2022 ; 73 % de la SAU française est classée en 2021 comme « zone vulnérable à la pollution par les nitrates ». Au regard de ces constats, plusieurs recommandations sont formulées pour renforcer l'ambition environnementale du PSN français. Cette révision peut intervenir sans attendre la PAC post-2027, qui posera de manière plus structurelle la question de l'articulation entre objectifs économiques et environnementaux.

³ Le pacte vert est une feuille de route environnementale présentée en décembre 2019 par la Commission européenne qui vise à rendre le continent climatiquement neutre en 2050.

Encourager la résilience productive pour concilier production et environnement

La production agricole et l'environnement sont désormais étroitement liés, tant en raison des impacts de la première sur le second que des effets des dérèglements environnementaux sur la production. Pourtant le PSN reflète davantage une juxtaposition, voire un conflit entre objectifs économiques et environnementaux, qu'un encouragement à l'évolution des systèmes et des pratiques agricoles pour mieux les concilier. Il ne garantit pas la préservation durable d'un outil de production performant et ne permet pas de limiter l'impact environnemental négatif du système actuel. Une meilleure articulation entre des objectifs de sécurisation des revenus et de transformation productive devrait être recherchée. Dans ce contexte émerge un objectif déterminant de robustesse et de « résilience productive » des exploitations agricoles et de leur production⁴, c'est-à-dire leur capacité à surmonter dans la durée les chocs économiques et environnementaux en contribuant à la fois à leur performance économique (viabilité de l'exploitation et de la production mais aussi plus grande autonomie par rapport aux importations d'intrants) et environnementale (contribution à sa protection). Dans le cadre de la PAC post-2027, il est nécessaire de faire du PSN un levier de l'accompagnement des exploitations vers la résilience productive fondé sur des mesures, une gouvernance et un écosystème favorisant la complémentarité entre performance économique et performance environnementale, associé à un appareil de suivi adapté à ces enjeux.

⁴ La robustesse et la résilience caractérisent la capacité de résistance des exploitations agricoles aux chocs (économiques, environnementaux, sanitaires). La robustesse caractérise la capacité de résistance d'un même système de production avant et après un choc. La résilience qualifie la capacité à changer de système de production face aux chocs.

Recommandations

1. Lors des négociations sur la PAC post-2027, défendre un système de suivi de la performance substantiellement simplifié (*ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, 2027*).
2. Engager une concertation avec les organisations professionnelles et les organismes payeurs sur les options de simplification des déclarations PAC (*ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, 2026*).
3. Lors des négociations sur la PAC post-2027, faire évoluer les systèmes d'aides pour mieux accompagner de manière ciblée et dynamique les agriculteurs dans l'amélioration de leur performance productive (*ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, ministre de l'action et des comptes publics, 2027*).
4. Charger le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) de publier les données produites par le MAASA permettant de suivre aisément les cibles environnementales du PSN dans son tableau de bord de la planification écologique (*Premier ministre, ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, 2026*).
5. Mieux rémunérer le niveau supérieur de l'éco-régime (*ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, 2026*).
6. Concentrer les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) sur les territoires prioritaires et réduire le nombre de mesures proposées (*ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, 2026*).
7. Réallouer les reliquats de crédits en faveur de l'agriculture biologique sur des aides en faveur de la transition environnementale (*ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, 2026*).
8. Lors des négociations de la PAC post-2027, faire de la résilience productive des exploitations et des productions agricoles un objectif central mesurable et suivi (*Premier ministre, ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, 2027*).

Introduction

La politique agricole commune (PAC) est mise en œuvre depuis 2023, en France comme dans chaque État membre de l'Union européenne, dans un cadre nouveau, celui d'un plan stratégique national (PSN). Des propositions de la Commission européenne relatives à un nouveau cadre financier pluriannuel et aux politiques communes s'inspirant largement de cette innovation sont en discussion pour la prochaine période de programmation après 2027⁵. Le PSN déploie en France plus de 9 Md€ de financements européens par an de 2023 à 2027 – près de 56 % des subventions publiques à l'agriculture française⁶. Il ne recouvre donc pas toute la politique agricole française, mais il en constitue une bonne part, dans un moment où les transformations auxquelles les agriculteurs sont confrontés et l'ampleur des contraintes pesant sur les finances publiques renforcent les exigences d'efficacité et d'efficience dans l'utilisation de l'argent public. La présente évaluation porte sur le PSN pour la mise en œuvre de la PAC en France durant la période 2023-2027, tel qu'il a été élaboré par les autorités françaises puis approuvé le 31 août 2022 par la Commission européenne⁷ en application du règlement (UE) 2021/2115 du 2 décembre 2021⁸. Une démarche comparative conduit à examiner les PSN des trois grands autres pays agricoles, dont les choix diffèrent à certains égards de ceux de la France (Allemagne, Italie et Pologne), tout en prenant en compte les contributions de la Cour des comptes de l'Union européenne.

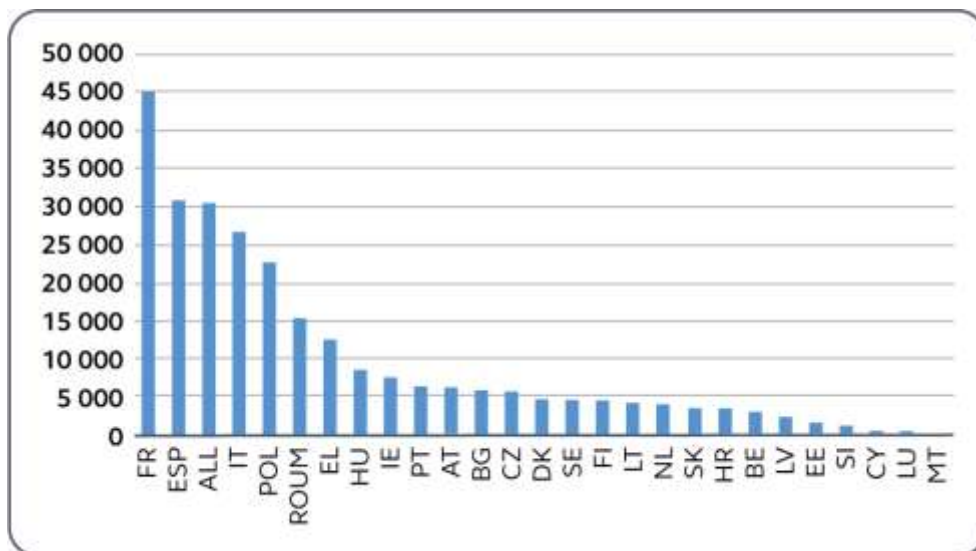
⁵ Sous réserve d'un décalage de la période de programmation.

⁶ « Comptes de l'agriculture de la Nation », Agreste, 2025.

⁷ Pour les révisions du PSN de la France voir annexe n° 1.

⁸ Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 « établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et abrogeant les règlements (UE) no 1305/2013 et (UE) no 1307/2013 ».

Graphique n° 1 : financements programmés au titre des PSN pour chaque État membre (FEAGA + FEADER, 2023-2027), en M€



Source : Cour des comptes d'après PSN validés par la Commission européenne

L'agriculture française se caractérise par sa puissance : la première surface agricole utile (269 000 km², soit 49 % du territoire métropolitain⁹), la plus importante valeur ajoutée agricole et agro-alimentaire d'Europe à hauteur de 3,8 % du PIB¹⁰, l'autosuffisance alimentaire pour la plupart des productions¹¹. Mais elle se caractérise aussi par des fragilités structurelles et par un mouvement de repli : une réduction continue de la part de l'emploi agricole (2,7 %¹²), du nombre des exploitants (de plus de 600 000 en 2010 à moins de 500 000 en 2020) comme des exploitations (de 490 000 en 2010 à 390 000 en 2020¹³) et du solde commercial agricole. Dans ce contexte, l'accompagnement des agriculteurs au vu de l'ampleur des transformations et des chocs à l'œuvre, tant au plan économique qu'environnemental ou sanitaire, est une nécessité.

La première question évaluative (chapitre 1) porte sur l'ampleur des changements introduits depuis 2023 par le PSN dans l'organisation de la mise en œuvre de la PAC en France sous les angles affichés par le règlement européen de 2021 : l'introduction du PSN en France a-t-elle rempli ses objectifs de simplification, de mesure de la performance et de subsidiarité ?

La seconde question évaluative (chapitre 2) porte sur la contribution du PSN depuis 2023 aux objectifs de politique agricole qu'il s'est lui-même assignés : en quoi le PSN a-t-il contribué à une meilleure performance économique et environnementale de l'agriculture française ?¹⁴

⁹ Source : recensement agricole INSEE, 2020.

¹⁰ Source : *Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires*, INSEE, 2024.

¹¹ Sur ce point voir Cour des comptes, *La sécurité des approvisionnements alimentaires, rapport de suivi*, observations définitives, août 2026.

¹² 4,3 % en 2000. Source INSEE.

¹³ Source : recensement agricole INSEE, 2020.

¹⁴ La présente évaluation ne traite pas de l'importante dimension sociale du PSN, au sens strict de la « conditionnalité sociale » prévue par la PAC pour s'assurer des exigences de respect du droit du travail, des conditions de sécurité et de santé des travailleurs en agriculture.

Le déploiement du PSN depuis 2023 contribue, par une mise en commun des outils, à un effort de cohérence dans la mise en œuvre de la PAC à l'échelle nationale en France, mais ce surcroît de subsidiarité n'est pas mis au service d'une stratégie ciblée et n'atteint pas les objectifs de meilleure mesure de la performance et de simplification qu'il s'était fixés. Le PSN reste largement inabouti du point de vue de la nécessité de se doter d'une politique efficace d'accompagnement des agriculteurs pour répondre aux enjeux de transformation liée aux transitions économiques et environnementales en cours.

Chapitre I

Le plan stratégique national :

des évolutions méthodologiques

qui ne permettent pas de gagner en clarté

L'introduction depuis 2023 d'un plan stratégique national (PSN) en France comme dans chaque État membre de l'Union européenne, vise à gagner en efficacité dans la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC). Elle met en place un cadre stratégique unifiant au niveau national ses deux piliers – aides directes du premier pilier et développement rural du second y compris les programmations régionales. Les principes et objectifs restent fixés au niveau européen par un règlement unique. Mais les États membres disposent de marges de manœuvre accrues pour leur mise en œuvre. Ils en rendent compte dans un cadre de performance qui détermine la dépense. Une simplification des procédures en est attendue. Surcroît de subsidiarité, suivi de la performance et simplification, sous le contrôle de la Commission européenne, sont conçus comme indissociables.

Au vu de cette ambition stratégique, que la Commission propose d'étendre à l'ensemble des politiques européennes après 2027, la première question évaluative est la suivante : l'introduction du PSN en France a-t-elle rempli les objectifs de simplification, de mesure de la performance et de subsidiarité ?

I - Une subsidiarité accrue, qui n'est pas mise à profit pour rénover la stratégie nationale de politique agricole

L'introduction des PSN a pour finalité une plus grande subsidiarité au niveau national pour la mise en œuvre de la PAC, selon l'organisation des compétences définie par le considérant 3 du règlement (UE) 2021/2115¹⁵ au titre duquel « *l'Union devrait fixer les*

¹⁵ Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et abrogeant les règlements (UE) no 1305/2013 et (UE) no 1307/2013.

paramètres politiques fondamentaux comme les objectifs de la PAC et ses exigences fondamentales, tandis que les États membres devraient porter une plus grande responsabilité sur les moyens de réaliser ces objectifs et d'atteindre des cibles. Une plus grande subsidiarité devrait permettre de mieux tenir compte des conditions et des besoins locaux et la nature particulière de l'activité agricole qui résulte de la structure sociale de l'agriculture ainsi que des disparités structurelles et naturelles entre les différentes régions agricoles, en adaptant l'aide de manière à optimiser la contribution à la réalisation des objectifs de l'Union ».

Mais alors que la subsidiarité a pour vocation de permettre aux États membres de renforcer leur stratégie nationale pour adapter les soutiens aux particularités locales, la France fait principalement usage de ses nouvelles marges de manœuvre pour conforter un choix ancien – garantir au plus grand nombre d'agriculteurs l'accès le plus large aux soutiens au revenu – sans renforcer sa visée stratégique.

A - Une plus large subsidiarité nationale

Dans le cadre du PSN, le principe de subsidiarité, selon lequel il convient de ne réserver à l'échelon européen que ce que l'échelon national et/ou régional ne pourrait effectuer que de manière moins efficace, connaît une mise en œuvre renforcée en France comme dans tous les États membres, dans le prolongement d'une évolution entamée au début des années 90.

1 - Un principe d'organisation des PSN auquel la France s'est ralliée

Tandis que les règlements européens régissaient avant 2023 de manière détaillée la mise en œuvre de la PAC, la « *forme PSN* » a pour vocation d'organiser une plus grande subsidiarité nationale. Le règlement (UE) 2021/2115 fixe les objectifs et les modalités de la gouvernance, le menu et le cadre financier des interventions ainsi qu'un certain nombre d'obligations qui s'imposent à tous les États membres. Dans ce cadre européen sont ouvertes un certain nombre d'options nouvelles à la main des États pour le choix des outils, de leurs modalités de mise en œuvre et de l'allocation des ressources. L'objectif est de favoriser une plus grande cohérence stratégique au niveau national.

Composante centrale de la profonde modernisation de l'agriculture française à partir de 1957, la PAC a longtemps constitué l'exemple même d'une politique commune pleinement intégrée et assise sur un marché intérieur libéralisé – et protégé par rapport à l'extérieur de l'Europe. Ce n'est que tardivement que les États membres ont souhaité disposer de plus grandes marges de manœuvre nationales – ou régionales dans les États à structure fédérale comme l'Allemagne. C'est en 2009, avec le traité de Lisbonne (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), que l'agriculture devient une compétence partagée soumise au principe de subsidiarité (art. 4-2 du TFUE). Même si dès 1992 et l'apparition des aides directes principalement découplées en remplacement des prix garantis aux producteurs, les réformes successives de la PAC, notamment celles de 1999 et de 2003, ont donné aux États membres des marges de liberté de plus en plus significatives¹⁶.

¹⁶Voir par exemple ministère de l'agriculture et de la pêche, centre d'études et de prospective, *PAC et subsidiarité : vers une nouvelle gouvernance agricole européenne ?* n° 148, janvier 2020.

Le découplage des aides européennes au revenu des agriculteurs

Les aides européennes directes au revenu des agriculteurs sont en France, dans le cadre du PSN, pour 85 % de leur valeur, des aides découplées – calculées sans lien avec le niveau de la production de l'exploitation mais en fonction de sa surface – et pour 15 % des aides couplées au niveau réalisé de la production.

Historiquement, la France s'est montrée attachée à l'unicité du marché et de la politique agricoles, dont elle tire un grand avantage économique et financier. Le bénéfice net annuel de la France sur la PAC s'élève à 4,76 Mds €, bien qu'elle soit contributrice nette au budget de l'UE dans son ensemble. En effet, son concours au budget de l'UE s'élève à 23,1 Mds €, dont 19,6% reviennent à la PAC sur la période 2021-2027, ce qui amène une contribution annuelle de la France à la PAC de 4,53 Mds € alors qu'elle bénéficie de 9, 29 Mds €¹⁷.

L'adjonction de degrés de subsidiarité supplémentaires aux niveaux national et/ou régional relève d'un arbitrage entre deux impératifs d'efficacité, dont la Commission européenne est, sous le contrôle de la CJUE, la garante. La subsidiarité favorise une meilleure adaptation aux besoins des exploitations tenant compte des caractéristiques nationales ; mais elle affaiblit la mise en œuvre unifiée de la politique agricole dans l'ensemble de l'Union, le bon fonctionnement du marché intérieur avec une concurrence loyale. Les libertés laissées aux États membres, voire aux régions, ouvrent la voie à de possibles distorsions par rapport à des objectifs européens, singulièrement du point de vue de la concurrence sur le marché intérieur. Elles peuvent par exemple correspondre à des formes de « moins disant » environnemental (ou social) lorsque les marges de manœuvre des États membres sont utilisées à des fins de recherche d'avantages concurrentiels par de plus faibles niveaux d'exigences¹⁸. Voyant au fil des élargissements de l'Union se dégrader son bénéfice financier net relatif, au regard du budget européen¹⁹ (cf. annexe n° 2.2) du fait de la réduction de la part de la PAC dans ce budget au bénéfice d'autres politiques dont la politique de cohésion, la France a défendu une plus grande subsidiarité lors de la mise en place des PSN en 2023. Les craintes de renationalisation de la PAC et des risques potentiels de distorsions de concurrence au détriment de l'unicité du marché intérieur demeurent cependant. Elles suscitent des inquiétudes que l'on retrouve parmi les interlocuteurs rencontrés au titre de la présente évaluation dans d'autres États membres et singulièrement en Allemagne, que ce soit du côté du ministère de l'agriculture, de l'Union des agriculteurs allemands ou de divers instituts de recherche.

¹⁷ Sources : Cour des comptes *Le budget de l'État en 2025 - Résultats et gestion* | Cour des comptes; Ministère de l'action et des comptes publics *Relations financières avec l'Union européenne* ; MAASA Infographie - *La PAC 2023-2027 : montant annuel par pays* | Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté alimentaire

¹⁸ Le considérant 27 du règlement (UE) 2021/1115 porte la trace cette tension : « le modèle de mise en œuvre ne devrait pas donner lieu à vingt-sept politiques agricoles nationales différentes, ce qui mettrait en péril le caractère commun de la PAC et le marché intérieur. Il devrait néanmoins laisser aux États membres un certain degré de flexibilité dans un cadre réglementaire commun solide. Le présent règlement devrait dès lors fixer les objectifs de l'Union et établir les types d'intervention ainsi que les exigences communes de l'Union applicables aux États membres, garantissant ainsi le caractère commun de la PAC. Les États membres devraient être chargés de traduire ce cadre réglementaire de l'Union en modalités d'aide applicables aux bénéficiaires en veillant à garantir davantage de flexibilité ».

¹⁹ Source : annexe au PLF 2025 « Relations financières avec l'UE ».

2 - Un assujettissement à un socle commun d'obligations européennes qui demeure

Comme pour ses homologues, le PSN de la France reste régi par un certain nombre d'obligations européennes. Le règlement européen (UE) n° 2021/2115 fixe en premier lieu des engagements financiers contraignants :

- un montant maximum par État membre des aides directes, classées en cinq dispositifs²⁰, (article 16 et annexe V du règlement) : 7,2 Md€ annuellement pour la France, 4,9 Md€ pour l'Allemagne, 3,6 Md€ pour l'Italie, 3,1 Md€ pour la Pologne ;
- un minimum de 10 % des aides directes consacré à un paiement redistributif entre exploitations selon leur niveau de revenu (article 98) : la France et l'Italie sont au seuil de 10 %, dépassé par la Pologne 11,6 % et l'Allemagne 12 % ;
- une « architecture verte » avec une conditionnalité environnementale et des éco-régimes (encouragements financiers à des pratiques agricoles durables) à hauteur d'au moins 25 % du montant des aides directes (article 31) : la France, l'Italie et la Pologne sont au seuil de 25 %, l'Allemagne à 22 % ;
- un minimum de 35 % du FEADER affecté à une allocation financière minimale environnementale (article 93) comportant des aides au titre des mesures agro-environnementales (MAEC), de l'agriculture biologique, de 50 % des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) et des investissements liés à l'environnement ;
- un maximum de 15 % des montants des aides directes pour des aides couplées au revenu (article 96) : ce maximum est atteint en France, Italie et Pologne et limité en Allemagne à 2 % depuis 2024 ;
- un minimum de 3 % de soutiens pour l'installation des jeunes (article 95) en mobilisant l'aide complémentaire au revenu des jeunes agriculteurs (article 30) et/ou l'aide à la création de nouvelles entreprises (article 75) et pour partie l'aide à l'investissement (article 73) ;
- un minimum de 5 % de la dotation du FEADER réservée aux subventions de l'initiative LEADER en faveur du développement de territoires ruraux.

Ce règlement fixe également des règles qui s'imposent à la gestion des aides directes :

- une obligation de fixer une surface minimale donnant droit à une aide ou un montant minimal de cette aide (article 18) ;
- un encadrement de la conditionnalité environnementale (articles 9) et sociale (article 14) ;
- un montant de chaque aide découplée (article 22) ;
- un encadrement du plafonnement de l'aide de base lorsqu'un État membre décide de mettre en œuvre cette option (article 17) ;

²⁰ Aide de base au revenu pour un développement durable (aide découplée par ha au revenu), paiement pour les petits agriculteurs, aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable, aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs, programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal (éco-régimes), aides couplées.

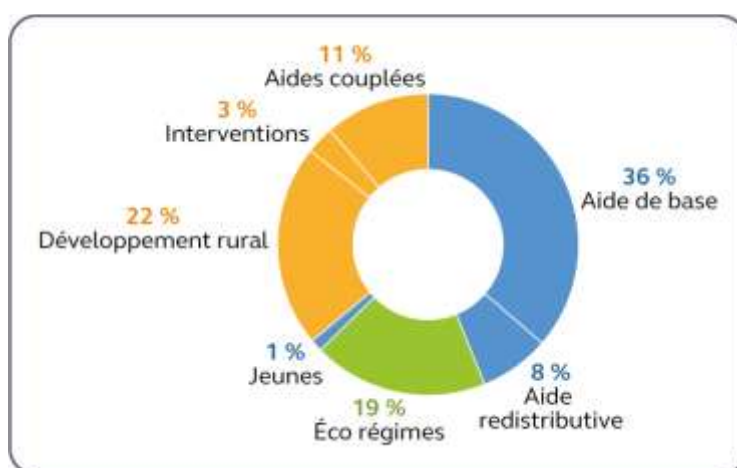
- une obligation de convergence de niveau des aides entre les secteurs de production et les territoires (article 24) ;
- des contraintes issues des engagements de l'UE auprès de l'organisation mondiale du commerce (OMC) limitant les soutiens internes à l'agriculture (article 10).

S'agissant des mesures d'intervention dans certains secteurs, les dispositions européennes demeurent obligatoires pour les États membres ayant des organisations de producteurs en fruits et légumes (articles 43, 44, 45 et suivants), en apiculture, dans le vin selon une annexe (dont France, Italie, Allemagne). Elles fixent les formes de l'aide, les types d'intervention, les programmes et les fonds opérationnels.

3 - Un large usage des libertés données au niveau national

L'analyse des différents outils de la PAC mis en place dans le cadre du PSN de la France depuis 2023 par rapport à la précédente programmation, telle qu'elle est présentée dans l'annexe n° 2.5, montre une large continuité en matière de subsidiarité, à laquelle se sont ajoutées de nouvelles marges de manœuvre (les principaux changements sont en rouge), principalement du fait des éco-régimes (cf. *infra* chapitre II-II). Le graphique n° 2 montre, du point de vue des masses financières programmées et affectées aux différentes mesures, un recours relativement important par la France à la subsidiarité par rapport à la moyenne européenne²¹.

Graphique n° 2 : classification des mesures du PSN de la France selon leur degré de subsidiarité (en % de la programmation pluriannuelle 2023-2027)



Source : Cour des Comptes d'après PSN de la France

Note de lecture : les mesures du PSN sont classées en trois catégories en fonction de l'ampleur de la subsidiarité qui les caractérise. Celles pour lesquelles les États membres ont la liberté de faire ou de ne pas faire relèvent d'une subsidiarité complète (en jaune) ; celles dont l'existence est imposée par le droit européen mais certaines modalités laissées aux États membres relèvent d'un « semi socle » autrement dit d'une subsidiarité sous contrainte (en vert) ; celles qui sont obligatoires dans un cadre financier déterminé en application du cadre européen relèvent d'un « socle commun » (en bleu).

²¹ Voir aussi annexe n° 2.6 pour une comparaison avec l'Allemagne, l'Italie, la Pologne et les 28 PSN agrégés.

Hormis l'Italie (48 % du PSN en subsidiarité complète du fait notamment d'une priorité marquée donnée au développement rural), le PSN de la France comporte la part la plus élevée de mesures pleinement subsidiaires soit 37 % pour 30 % dans l'ensemble de l'UE, 33 % en Allemagne et 35 % en Pologne. La part consacrée au développement rural (22 %) est supérieure à la moyenne européenne (17 %) mais inférieure à celle de l'Allemagne (27 %) et de l'Italie (25 %). En situation intermédiaire (semi-socle), les éco-régimes représentent 19 % du PSN de la France, à peu près à la moyenne européenne comme en Pologne (20 %) et au-dessus des PSN de l'Allemagne et de l'Italie (16 %). De ce fait hormis l'Italie, le PSN de la France est bien celui qui consacre la part la plus faible (44 %) aux mesures les plus contraintes au niveau européen (50 % dans l'ensemble de l'Union, 51 % en Allemagne, 45 % en Pologne).

B - Une moindre subsidiarité régionale

1 - Une substitution du plan national aux plans régionaux

La subsidiarité a été traditionnellement introduite dans la PAC à travers les compétences dévolues aux régions pour tout ou partie des politiques de développement rural, selon des ampleurs et des modalités qui correspondent à la variété des organisations décentralisées des États membres. Le règlement (UE) 2021/2115 laisse une « *certaine flexibilité [...] aux États membres en ce qui concerne le choix de déléguer une partie de la conception et de la mise en œuvre de leurs plans stratégiques relevant de la PAC au niveau régional sur la base d'un cadre national*²² ». Cependant, l'introduction des PSN prive les régions de la négociation directe de leurs programmes de développement régionaux (PDRR) avec la Commission. Elle devient le monopole des États membres au nom de la recherche d'une plus grande cohérence nationale – même si les régions poursuivent *de facto* des contacts informels.

C'est dans les États membres fédéraux ou les plus décentralisés que l'impact de cette recentralisation des politiques de développement rural est le plus marqué. L'Allemagne est passée de 13 plans régionaux de développement rural à un seul plan national²³, dont l'introduction n'a pas modifié la répartition des compétences. Le niveau fédéral demeure seul compétent pour les aides directes du premier pilier, tandis que les régions le restent pour le développement rural. Le nouveau monopole fédéral de la négociation avec la Commission ne satisfait cependant aucune des parties. En Italie²⁴, État membre où la compétence en matière agricole et de développement rural relève depuis 2001 des régions, avec des niveaux importants de décentralisation, l'introduction du PSN se traduit également par un recul du point de vue de la subsidiarité. Depuis 2023, le PSN national se substitue aux 22 programmes régionaux (PDR) établis directement par chaque entité avec les services de la Commission européenne. Il revient désormais au ministère de l'agriculture de porter seul le PSN en exerçant la coordination entre les régions. En France l'introduction du PSN s'est accompagnée d'une modification des frontières des compétences entre l'État et les régions pour la mise en œuvre des politiques de développement rural (cf. chapitre 1, III-B-2).

²² Considérant 103.

²³ L'évaluation a donné lieu à des échanges avec les ministères de l'agriculture de deux régions allemandes : le Baden Württemberg et la Rhénanie Westphalie.

²⁴ L'évaluation a donné lieu à des entretiens avec la région italienne du Lazio dont l'agriculture comporte les principales productions animales et végétales à dans des zones de moyenne montagne et dans des zones à forte efficacité productive.

2 - Un moindre engagement français en faveur des politiques de développement rural qui perdure

Les politiques de développement rural relèvent dès l'origine de la subsidiarité, à trois titres : la diversité des mesures laissées au plein choix des États membres²⁵ ; leur co-financement national²⁶ ; la possibilité d'y transférer une partie des financements du premier pilier. La France y a proportionnellement moins recours que ses principaux partenaires. 22 % des financements européens du PSN de la France sont consacrés à ce deuxième pilier, pour 26 % en Italie et 27 % en Allemagne. Ces différences s'accroissent encore si l'on y ajoute les financements nationaux. La part du développement rural est de 28 % en France pour 30 % en Pologne, 34 % en Allemagne, 43 % en Italie.

Tableau n° 1 : niveau des financements programmés pour les différents piliers de la PAC en France, Allemagne, Pologne, Italie (milliards euros 2023-2027)

	Aides du 1 ^{er} pilier FEAGA	En % de la dépense totale UE	Développement rural FEADER	En % de la dépense totale UE	Co-financement national	Ajout national	Interventions FEAGA ²⁷	En % de la dépense totale UE	Co-financement national	Total dépenses UE	Total dépenses
France	34,229	75 %	9,795	22 %	4,235	1 799	0,929	3 %	0,025	44,953	51,102
All.	22,194	72 %	7,03	27 %	3,572	1 405	0,081	1 %	0,011	30,235	35,223
Italie	17,607	63 %	7,26	26 %	8,497	691	1,544	11 %	0,058	26,411	35,657
Pol.	17,326	79,2 %	4,512	20,5 %	3,077	0	0,025	0,3 %	0,034	21,863	24,974

Source : Cour des Comptes d'après le catalogue des interventions de la PAC de la Commission européenne

Cette préférence française pour le premier pilier résulte d'une priorité budgétaire, constante depuis les réformes de la PAC en 1992 : la France cherche ainsi à préserver l'importance des taux de retour dont elle bénéficie sur les aides du premier pilier. Le PSN de la France organise ainsi un moindre transfert, laissé à l'appréciation des États membres²⁸, depuis le premier vers le second pilier de la PAC : 2,5 Md€ sur la période soit 7 % du FEAGA vers le FEADER en France, contre par exemple 9 % en Allemagne²⁹.

²⁵ Il comporte principalement les aides au titre des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et de l'agriculture biologique (9 % des dépenses prévues de la PAC pour l'ensemble de l'Union d'ici à 2027); les aides au titre de la compensation de handicaps naturels dans les zones naturelles fragiles (indemnités compensatoires de handicap naturel – ICHN) (6 %); les aides aux investissements (2 %); les aides à l'installation des jeunes (1 %); les aides à l'outil de gestion des risques (1,3 %).

²⁶ Encadré par un taux minimum de contribution du FEADER (20 %) et selon le niveau de développement régional ou les mesures. Le taux de cofinancement du FEADER est en baisse par rapport à la précédente programmation (de 68 % à 6 %).

²⁷ Top up.

²⁸ Article 103 du règlement de 2021, jusqu'à 25 % des financements du FEAGA, 15 % supplémentaires peuvent être transférés vers le développement rural s'ils correspondent aux objectifs environnementaux de la PAC, 2 % supplémentaires pour les jeunes.

²⁹ 11 États membres effectuent ce transfert : BE-FL (11 %), TCH (3 %), All (9 %), DK (6 %), GR (10 %), FR (7 %), IT (3 %), LIT (5 %), PB (21 %), RO (3 %).

L'Italie se singularise par une nette priorité en faveur du développement rural à travers un transfert du premier vers le second pilier (3 %) mais surtout des niveaux élevés de co-financement (national et régional). Elle confère une ampleur financière aux politiques de développement rural, qui relèvent des régions, quasiment comparable à celle des aides directes.

Quant à la Pologne, elle opte pour un transfert depuis le second vers le premier pilier, comme le règlement en ouvre la possibilité pour les États membres dont les aides directes par hectare sont inférieures à 90 % de la moyenne européenne. Il s'agit pour ce pays, comme pour cinq autres parmi les plus récents adhérents, de réduire les différences de niveaux d'aides directes qui demeurent selon l'ancienneté de l'adhésion à l'Union (cf. annexe n° 2.4). Ce transfert peut atteindre jusqu'à 30 % du montant du FEADER, ce que le PSN de la Pologne met pleinement en œuvre (4,9 Md€ sur la programmation 2023-2027).

C - Une occasion manquée de forger une nouvelle stratégie nationale renforcée

Alors que le PSN a pour vocation de permettre aux États membres de dégager plus de marges de manœuvre nationales pour forger une stratégie nationale renforcée et plus adaptée, la France utilise principalement ces libertés nouvelles pour conforter des choix anciens sans renforcer sa visée stratégique.

1 - Une juxtaposition d'outils préexistants

Dans le cadre d'un PSN, les marges de flexibilité laissées à un État membre ont pour justification de permettre à ce dernier d'établir une plus grande cohérence stratégique nationale adaptée aux besoins locaux en associant les différents outils de financement (FEAGA et FEADER) et les régions. Par sa seule existence, le PSN de la France contribue à des progrès en la matière reconnus par la Commission, les administrations nationales et les régions elles-mêmes. Les travaux préparatoires conduits sous l'égide du MAASA pour établir un diagnostic selon la méthode « atouts, faiblesses, opportunités, menaces » (grille *AFOM*) notamment à partir d'un débat public organisé par la Commission nationale du débat public, y ont participé.

Cependant, le PSN la France n'a pas véritablement dépassé le stade de la fusion des outils préexistants pour développer une nouvelle stratégie. L'organisation institutionnelle qui prévalait pour la détermination de la politique agricole n'a pas été modifiée, comme l'illustrent les interrogations autour de sa gouvernance. Le cabinet de conseil EDATER³⁰ souligne les progrès nécessaires dans l'articulation dans la gouvernance du PSN entre son comité national de suivi et le conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole (CSO) qui lui préexistait et constitue de plus longue date le cœur de l'élaboration de la politique agricole en France en lien avec les organisations professionnelles représentatives. Le PSN n'a pas non plus modifié la préférence française pour le premier plutôt que pour le second pilier de la PAC. Le PSN français s'apparente dès lors plus à la mise en commun des outils préexistants voire à leur meilleure coordination qu'à leur refonte dans un cadre stratégique national, dont l'élaboration devrait permettre les arbitrages nécessaires à une politique publique plus adaptée à la diversité des besoins quant au choix des objectifs, des instruments et d'allocation des ressources.

³⁰ Mandaté par le ministère en charge de l'agriculture au titre de l'évaluation du PSN prévue par le règlement européen (cf. *infra* II-C).

Une mise en cohérence est également nécessaire, notamment dans le cadre des plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) proposés par la Commission européenne pour l'après 2027, entre le PSN et les financements nationaux croissants résultant de la multiplication des crises agricoles pour des raisons économiques, climatiques et sanitaires. En France, 16,1 Md€ de concours publics ont été payés en 2024 en soutien à la production agricole, après 15,1 Md€ en 2023 et 16,6 Md€ en 2022. En 2024, 34 % de ces soutiens ne relevaient pas de la PAC mais du budget national sans lien organisé avec le PSN principalement pour des allègements de charges fiscales et sociales et la gestion des aléas de production³¹. L'importance de ces crédits nationaux, dont la nature n'est, de ce fait, pas accessoire, rend d'autant plus nécessaire une mise en cohérence de ces outils européens et nationaux dans un cadre stratégique, tout particulièrement s'agissant des conséquences des situations de crise (cf. annexe n°2.7).

2 - Une persistance dans l'absence de ciblage

Les choix de la France en matière de subsidiarité au titre du PSN confortent un choix ancien : l'accès le plus large aux aides directes pour sécuriser les revenus des agriculteurs. À deux égards, le PSN de la France fait bien usage des marges de liberté qui lui sont laissées pour cibler les soutiens aux agriculteurs. S'agissant de la définition de « *l'agriculteur actif* », laissée par le règlement (UE) n°2021/2115 à l'appréciation de chaque État membre³² comme c'était le cas avant 2018, il se montre plus restrictif que d'autres. Il s'agit d'encourager les transmissions³³, avec pour conséquence la sortie des dispositifs de soutien d'un certain nombre d'agriculteurs âgés ? Cela s'est traduit par une baisse du nombre des bénéficiaires de la PAC entre 2022 et 2023 de 308 000 à 276 600, notamment du fait de la sortie d'exploitants âgés cultivant de petites surfaces (pour une économie de 99 M€)³⁴. En second lieu, le PSN de la France met en œuvre à son maximum (15 % des aides directes) la faculté laissée aux États membres de recourir à des aides couplées³⁵ ciblées sur des productions identifiées³⁶. Dans l'ensemble de l'Union, la part consacrée au financement des aides couplées passe de 10,8 % en 2019 à 12,2 % dans l'actuelle programmation. Pour l'après 2027, la Commission propose de rendre les aides couplées obligatoires, à hauteur de 20 % à 25 % des aides.

Mais le surcroît de subsidiarité est d'abord mobilisé pour conforter un choix stratégique ancien d'accès du plus grand nombre d'agriculteurs aux aides au revenu à des fins de stabilisation économique. L'aide de base au revenu pour un développement durable est octroyée sur la base de droits à paiement hérités des références historiques des aides de chaque exploitation résultant des précédentes réformes de la PAC, plutôt qu'à travers un montant uniforme par hectare pour toutes les exploitations (comme en Allemagne). Il n'est pas fait usage de la liberté de mettre en œuvre des aides directes en faveur des petits agriculteurs³⁷ mais bien

³¹ Agreste *Comptes de l'agriculture de la Nation*, 2025.

³² « Les États membres doivent avoir la liberté de préciser certaines définitions et conditions dans leur PSN » (considérant 8).

³³ Sur le territoire métropolitain, un agriculteur est réputé « actif » pour bénéficier des aides s'il est assuré à l'ATEXA (assurance accident du travail et maladies professionnelles des exploitants agricoles).

³⁴ Même si Chambres d'agriculture France fait état d'un « rattrapage opéré dans de nombreux territoires, où les agriculteurs, devenus inéligibles en 2023, ont pu intégrer des groupements et redevenir éligibles aux aides PAC ».

³⁵ Articles 32 et 33.

³⁶ Le règlement européen fixe 19 productions ouvertes à cette faculté.

³⁷ Article 28.

en faveur des jeunes agriculteurs, dans une ampleur financière cependant limitée à 1,28 % du total des soutiens. La France ne dépasse pas le minimum requis (10 % des aides directes) pour les paiements redistributifs entre exploitations. À l'exception de la distinction entre la Corse et le continent pour l'aide de base, le PSN ne fait pas usage de la possibilité de différencier le montant de l'aide entre « *différents groupes de territoires soumis à des conditions socio-économiques ou agronomiques similaires* », pas plus que du plafonnement³⁸ ou de la dégressivité³⁹ des aides directes, comme d'ailleurs la majorité des États membres (11 PSN sur 28 les prévoient) et notamment l'Allemagne, l'Italie et la Pologne.

Si le principe des éco-régimes est obligatoire, les modalités de leur mise en œuvre laissent une très large flexibilité aux États membres⁴⁰, certains les ayant conçus comme une forme d'aide au revenu accessible à la majorité des exploitants (à l'image de la France qui a mis en place un seul éco-régime) quand d'autres États membres – à l'image de l'Italie – ont opté pour plusieurs éco-régimes distincts, pouvant être ciblés sur un seul type de culture, qu'il est parfois difficile de distinguer des mesures agro-environnementales et climatiques du second pilier (cf. *infra* chapitre II-II-2). Face à la porosité de ces deux outils constatée dans la PAC actuelle, la Commission européenne propose, dans le cadre de la PAC post-2027 de fusionner les éco-régimes et les mesures agro-environnementales et climatiques en une seule catégorie d'actions agro-environnementales, cofinancées par les États membres.

En conclusion, alors que la subsidiarité a vocation à opérer des choix adaptés aux particularités locales, la France en fait principalement usage pour garantir l'accès le plus large aux soutiens du revenu des agriculteurs, là où le PSN de l'Italie marque une préférence pour le développement rural, l'Allemagne pour les aides découplées et la Pologne pour le premier pilier afin de réduire l'écart de volume financier des aides que les adhérents les plus récents à l'Union continuent de connaître.

La France fait un large usage de l'introduction dans le PSN d'une subsidiarité accrue pour la mise en œuvre de la PAC. Mais elle ne l'a pas mise à profit pour renforcer, renouveler et cibler sa stratégie nationale. Ce constat est d'autant plus préoccupant en phase de transitions et de transformations et de forte contrainte sur les finances publiques nationales. Au vu de ces premiers constats, il conviendra lors de la prochaine programmation de la PAC de mieux se saisir de l'outil stratégique que constitue le PSN de la France pour effectuer des choix clairs et spécifiques de politique publique articulant mieux le niveau national et les besoins locaux afin de mieux accompagner les transformations de l'agriculture française (cf. partie 2).

II - Le nouveau cadre de performance : un système lourd sans bénéfice avéré

La PAC 2023-2027 repose sur un modèle de mise en œuvre axé sur la performance, appelé « *cadre de performance, de suivi et d'évaluation* » ou « *performance monitoring and evaluation framework* (PMEF) ». Il a été établi par l'article 128 du règlement (UE) n° 2021/2115 qui fixe les règles relatives au contenu des plans stratégiques nationaux de chaque

³⁸ Optionnel dans le règlement de 2021, avec utilisation du produit pour compléter l'aide de base ou le FEADER.

³⁹ Dont le produit peut être affecté à l'aide redistributive, à d'autres paiements directs ou au développement rural.

⁴⁰ Article 31.

État membre. L'objectif était de passer d'un système fondé principalement sur la conformité aux règles communautaires à un système mettant davantage l'accent sur les résultats et la performance, présenté comme un corollaire de la plus grande subsidiarité et de la responsabilisation des États membres (cf. *supra*). Le cadre commun de suivi et d'évaluation de la performance s'articule autour de trois composantes principales :

- de nouvelles exigences méthodologiques avec des objectifs communs définis au niveau de l'Union européenne, dont le nombre s'est accru par rapport à la programmation précédente ainsi que quatre catégories d'indicateurs (réalisation, résultats, impact, contexte), dont le principe existait déjà lors de la programmation précédente mais auxquels ont été ajoutées des valeurs cibles à atteindre ;
- un système de suivi reposant sur deux nouvelles procédures (apurement annuel des performances et examen bisannuel des performances) et un dispositif d'évaluation très encadré, dont la responsabilité est partagée entre la Commission européenne et les États membres ;
- une nouvelle gouvernance ainsi que la mise en place d'outils informatiques spécifiquement consacrés au suivi de la performance.

A - Un ensemble complexe d'objectifs et d'indicateurs présentant plusieurs limites méthodologiques

1 - Objectifs, interventions et indicateurs de la PAC : un exercice de rattachement largement théorique

Dans le cadre du PSN 2023-2027, 13 objectifs ont été fixés à la PAC par les règlements européens. Aux cinq objectifs permanents de la PAC – fixés à l'article 39 du TFUE⁴¹ – le règlement (UE) 2021/2115 est venu ajouter trois objectifs « généraux » (article 5), 10 objectifs « spécifiques », dont trois économiques, trois environnementaux, trois sociétaux (article 6 paragraphe 1) ainsi qu'un objectif spécifique dit « transversal » (article 6 paragraphe 2).

Chaque objectif européen figurant dans le projet de règlement a fait l'objet d'une fiche de diagnostic nationale, d'une grille AFOM (atouts, faiblesses, opportunités, menaces) et d'une liste de besoins nationaux, complétée par les besoins régionaux métropolitains et ultramarins issus des travaux menés dans les régions.

⁴¹ Accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ; assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ; stabiliser les marchés ; garantir la sécurité des approvisionnements ; assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Tableau n° 2 : les 13 objectifs de la PAC 2023-2027

Les objectifs de la PAC 2023-2027	
Les trois objectifs généraux (article 5 du règlement UE n° 2021/2115)	
a)	Favoriser le développement d'un secteur agricole intelligent, compétitif, résilient et diversifié garantissant la sécurité alimentaire sur le long terme
b)	Soutenir et renforcer la protection de l'environnement, y compris la biodiversité, et l'action en faveur du climat et contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'environnement et de climat, notamment de ses engagements au titre de l'accord de Paris
c)	Consolider le tissu économique des zones rurales
Les neuf objectifs spécifiques (article 6 du règlement UE n° 2021/2115)	
a)	Favoriser des revenus agricoles viables et la résilience du secteur agricole dans l'ensemble de l'Union afin d'améliorer la sécurité alimentaire et la diversité agricole sur le long terme et d'assurer la viabilité économique de la production agricole dans l'Union
b)	Renforcer l'orientation vers le marché et accroître la compétitivité de l'agriculture, à court terme comme à long terme, notamment par une attention accrue accordée à la recherche, à la technologie et à la transition numérique
c)	Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur
d)	Contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, notamment en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en renforçant la séquestration du carbone, et promouvoir les énergies renouvelables
e)	Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols, et l'air, notamment en diminuant la dépendance à l'égard des produits chimiques
f)	Contribuer à mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité et à l'inverser, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages
g)	Attirer et soutenir les jeunes agriculteurs et les nouveaux agriculteurs et faciliter le développement durable des entreprises dans les zones rurales
h)	Promouvoir l'emploi, la croissance, l'égalité entre les sexes, notamment la participation des femmes à l'agriculture, l'inclusion sociale et le développement local dans les zones rurales, y compris la bioéconomie circulaire et la sylviculture durable
i)	Améliorer la façon dont l'agriculture de l'Union fait face aux exigences de la société en matière d'alimentation et de santé, y compris une alimentation de grande qualité, sûre et nutritive issue d'une production durable, réduire les déchets alimentaires, ainsi qu'améliorer le bien-être animal et lutter contre la résistance aux antimicrobiens.
L'objectif spécifique transversal (article 6 paragraphe 2 du règlement UE n° 2021/2115)	
Moderniser l'agriculture et les zones rurales en stimulant et en diffusant les connaissances, l'innovation et la transition numérique dans l'agriculture et les zones rurales et en encourageant leur adoption par les agriculteurs, grâce à un meilleur accès à la recherche, à l'innovation, à l'échange des connaissances et à la formation	

Source : règlement UE n° 2021/2115

Comme dans la programmation précédente, il existe quatre niveaux d'indicateurs différents. Dans la PAC 2014-2022, ils servaient principalement à analyser les effets de la PAC *a posteriori*. À l'inverse, la PAC 2023-2027 introduit un cadre de performance fondé sur des indicateurs assortis de cibles et de jalons annuels, utilisés comme outils de pilotage des PSN.

Les 159 indicateurs listés à l'annexe I du règlement (UE) 2021/2115 comprennent ainsi 37 indicateurs de réalisation, 44 indicateurs de résultat, 29 indicateurs d'impact et 49 indicateurs de contexte (cf. encadré). À l'exception des 29 indicateurs d'impact, dont les règlements ne fixent pas de calendrier précis de publication, les indicateurs qui servent au pilotage du PSN (indicateurs de réalisation et de résultat) sont exclusivement des indicateurs de moyens. Ils sont sélectionnés par les États membres en fonction des interventions mobilisées (65 sélectionnés par la France, dont 29 indicateurs de réalisation et 36 indicateurs de résultats).

Les quatre niveaux d'indicateurs de la PAC 2023-2027
37 indicateurs de réalisation liés au suivi de chaque grand type d'intervention, dont 35 servent à la procédure d'apurement des performances annuel supprimée en 2026. Chaque grand type d'intervention du PSN est ainsi rattaché à un unique indicateur de réalisation qui doit rendre compte du niveau d'exécution de la dépense par rapport au niveau prévisionnel. Par exemple : nombre d'hectares bénéficiant d'une aide de base au revenu (O.4) ; nombre d'hectares ou d'unités de gros bétail bénéficiant d'éco-régimes (O.8) ; nombre de jeunes agriculteurs recevant une aide à l'installation (O.25).
44 indicateurs de résultat, dont 22 sont suivis par la Commission européenne dans le cadre de l'examen bisannuel des performances : rattachés à un ou plusieurs des 10 objectifs spécifiques de la PAC susmentionnés, chaque indicateur de résultat est doté d'une valeur cible à atteindre en fin de programmation et de valeurs intermédiaires suivies annuellement. Chaque dispositif d'intervention de la PAC est relié à un ou plusieurs indicateur(s) de résultat. Par exemple : nombre de bénéficiaires bénéficiant d'aides couplées par rapport au total des exploitations agricoles (R. 08) ; nombre d'hectares payés faisant l'objet d'engagements en vue d'améliorer l'adaptation au changement climatique par rapport à la totalité des surfaces agricoles utiles (R.12).
29 indicateurs d'impact et 49 indicateurs de contexte qui ne doivent pas être renseignés annuellement par les États membres. Les règlements ne fixent pas de calendrier de publication précis. Ils doivent être « avant tout fondés sur des sources de données établies ». Par exemple : d'indicateurs d'impact : évolution du revenu agricole par rapport à l'économie en général (I.2) ; émissions d'ammoniac en provenance de l'agriculture (I.12). Les indicateurs de contexte vont au-delà du seul secteur agricole et fournissent des données plus générales sur l'État membre classées en 19 catégories (habitants, superficie, marché du travail, économie, exploitations agricoles et agriculteurs, terres agricoles, eau, sol, énergie, etc.).

S'agissant des indicateurs de réalisation et de résultat, les États membres doivent fixer des cibles chiffrées dans leur PSN et rendre compte chaque année de leur atteinte dans leur rapport annuel de performance. Aux termes de l'article 134, paragraphe 4 du règlement (UE) 2021/2115, ce rapport doit être transmis à la Commission au plus tard le 15 février de chaque année. Trois rapports annuels de performance ont été publiés au titre de la campagne PAC 2023, de la campagne PAC 2024 (premier rapport complet) et de la campagne PAC 2025. Le troisième rapport de performance – transmis à la Commission européenne en février 2026 – est postérieur aux diligences effectuées par la Cour et partant, n'est pas intégré à la présente enquête.

Dans les PSN, il appartient également à chaque État membre de décliner chaque objectif stratégique en besoins nationaux (48 besoins nationaux identifiés par la France), de sélectionner les indicateurs de résultats puis d'établir des liens entre ces objectifs/besoins, les interventions des deux piliers de la PAC et les indicateurs de résultats associés. Ainsi, une même intervention peut être liée à plusieurs objectifs stratégiques et contribuer à plusieurs indicateurs de résultats

au travers d'un exercice de rattachement relativement formel et complexe, dont les schémas – peu lisibles – du PSN français attestent⁴².

Cet exercice complexe de rattachement conduit chaque État membre à donner plus ou moins de poids à chacun des 10 objectifs spécifiques de la PAC en fonction des interventions qui lui sont rattachées. L'annexe n° 3 rend compte des financements totaux alloués à chacun des 10 objectifs de la PAC que ceux-ci soient rattachés à plusieurs objectifs en même temps ou exclusivement consacrés à l'objectif considéré. Il ressort de l'analyse croisée de ces deux tableaux pour chacun des quatre États membres considérés (France, Allemagne, Italie, Pologne) les points suivants :

- l'objectif de soutien aux revenus reste largement prépondérant à l'échelle de l'Union européenne (59 % des moyens mobilisés pour l'ensemble de la programmation) comme pour chacun des pays considérés (avec un taux de 63,5 % des moyens alloués à cet objectif pour la France sur l'ensemble de la programmation). Il est, en outre, le seul (à l'exception de l'Italie) pour lequel la part des financements exclusifs atteint un niveau significatif avec près de 40 % de financements intégralement fléchés sur cet objectif au niveau européen et 43 % au niveau de la France ;
- si les trois objectifs environnementaux mobilisent près de 30 % des moyens de la programmation à l'échelle de l'Union européenne, ils se caractérisent par un très faible niveau de financements affectés : 0,4 % pour l'atténuation du changement climatique, 0,5 % pour la préservation des ressources et 1,8 % pour la biodiversité. Cette même observation se confirme dans chacun des quatre États membres considérés. Ainsi, en France, les financements exclusivement affectés aux objectifs environnementaux s'établissent respectivement à 0,2 % pour le changement climatique, 0,6 % pour la préservation des ressources et 1 % pour la biodiversité. Les financements exclusifs sont encore plus faibles en Italie et inexistantes en Pologne. Ces données confirment le fait que les éco-régimes qui s'élèvent à 25 % des paiements directs ne sont pas conçus comme un outil spécifiquement affecté à la transition environnementale ;
- les trois objectifs sociétaux (essentiellement rattachés à des aides du second pilier) se voient attribuer des montants totaux nettement plus faibles que les objectifs économiques et environnementaux (de 5,4 % pour le renouvellement des générations à 17,6 % pour les objectifs liés à l'alimentation et la santé). Cette tendance est encore plus marquée en France où, à l'exception du renouvellement des générations (1,8 % de financement affecté), les autres objectifs sociétaux mobilisent peu d'outils spécifiques (0,3 % pour l'emploi, la croissance et le développement et 0,06 % pour l'alimentation et la santé).

De manière générale, la multiplication des objectifs conduit à un exercice difficile, voire théorique, où le lien entre l'intervention et l'objectif visé devient de plus en plus ténu afin de « couvrir » un maximum d'objectifs avec un nombre limité d'interventions. À titre d'exemple, dans le PSN français, l'aide couplée aux légumineuses à graines et aux légumineuses

⁴² Cf. exemple de schéma à l'annexe n° 3

fourragères déshydratées (32.06), certains projets de coopération (77.06) et les investissements productifs destinés aux jeunes agriculteurs (73.17) sont rattachés à cinq objectifs différents⁴³.

2 - Plusieurs faiblesses méthodologiques

a) Des indicateurs ne reflétant qu'imparfaitement la réalité

Les indicateurs de résultat du PSN s'expriment en ratio avec en numérateur, la valeur atteinte en année N et en dénominateur une valeur de référence ou indicateur de contexte. Or, les valeurs de référence utilisées sont anciennes et ne reflètent plus la réalité du paysage agricole. Le nombre d'exploitations retenues dans le PSN français date de 2016 (456 520 exploitations) et les surfaces agricoles utiles de 2018 (29 024 180 ha). Or, ces données ont sensiblement évolué depuis.

Interrogé sur ce point, le ministère de l'agriculture indique que les valeurs de référence « ont été choisies par la France en se basant sur les valeurs Eurostat, proposées par la Commission européenne, qui étaient disponibles à l'époque de l'élaboration du PSN. (...) Par la suite, ces valeurs de référence n'ont pas été actualisées et sont restées stables afin de conserver le même dénominateur tout au long de la programmation pour bien apprécier l'évolution du ratio ». Au regard des coûts investis pour la mise en place des rapports annuels de performance (cf. *infra*) et de l'utilisation des indicateurs jusqu'en 2031 (date de remise des évaluations *ex-post*), une actualisation des valeurs de référence est souhaitable.

À l'image du choix du rattachement des interventions à chacun des objectifs spécifiques, les États membres disposent de marges de manœuvre importantes s'agissant du choix du rattachement des interventions aux différents indicateurs de résultat qui peut influencer grandement sur l'atteinte ou non des cibles et valeurs intermédiaires prévisionnelles.

Alors que la France n'a pas obtenu les résultats escomptés sur quatre indicateurs environnementaux dans son rapport annuel de performance 2024 – R.20 amélioration qualitative de l'air, R. 21 protection de la qualité de l'eau, R.22 gestion durable des nutriments et R. 23 utilisation durable de l'eau – elle a procédé à une modification de son PSN en 2025 afin de rattacher deux mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) supplémentaires très souscrites « autonomie fourragère et alimentaire pour les élevages » et « préservation de l'équilibre agroécologique et de la biodiversité de milieux spécifiques » (70.10) au calcul des quatre indicateurs susmentionnés. La direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) estime que ce nouveau rattachement en cours de programmation est justifié car ces mesures sont « *plus rémunératrices et plus exigeantes* » que les interventions initialement rattachées aux indicateurs susmentionnés. Ainsi, les résultats de la France seront améliorés grâce à ce nouveau rattachement qui témoigne du caractère théorique de la méthodologie employée.

⁴³ L'aide couplée aux légumineuses à graines et aux légumineuses fourragères déshydratées (32.06) est rattachée aux objectifs a, b, d, e, i ; les projets de coopération (77.06) aux objectifs c, d, e, f, h ; les investissements productifs destinés aux jeunes agriculteurs (73.17) aux objectifs b, d, e, g, i.

b) Des comparaisons entre États membres de portée limitée

Bien qu'il existe une liste de 44 indicateurs de résultat communs, dont 22 devant spécifiquement servir à l'examen pluriannuel des performances, les comparaisons entre États membres sont méthodologiquement difficiles, voire parfois impossibles, pour plusieurs raisons :

- d'une part, les États membres ont la faculté de choisir les indicateurs de résultat qu'ils souhaitent renseigner, en fonction des interventions mobilisées dans leur PSN, y compris pour les 22 indicateurs de résultat qui servent à l'examen des performances. Comme le montre le tableau en annexe n° 5, aucun des quatre pays étudiés ne renseigne la totalité des 22 indicateurs servant à l'examen pluriannuel des performances par la Commission. À titre d'exemple, aucun des quatre pays n'a choisi de renseigner l'indicateur R 13 relatif à la réduction des émissions du secteur de l'élevage⁴⁴. La France ne renseigne pas les indicateurs R 17⁴⁵ et R 30⁴⁶ relatifs aux soutiens aux zones boisées et à la gestion durable des forêts. Quant à l'Allemagne, elle n'a pas retenu l'indicateur R. 20 relatif à l'amélioration de la qualité de l'air⁴⁷. L'examen pluriannuel des performances est donc un exercice à géométrie variable en fonction des pays considérés ;
- d'autre part, les États membres ayant la faculté de choisir quelles interventions ils souhaitent intégrer dans le calcul d'un même indicateur, la comparaison entre pays est méthodologiquement sujette à caution. À titre d'exemple, alors que l'indicateur R 4 – qui mesure la part de la surface agricole utile (SAU) couverte par une aide au revenu et soumise à la conditionnalité – est retenu par l'ensemble des États membres dans leur PSN et que tous ont mis en place des éco-régimes, sept pays⁴⁸ n'intègrent pas les éco-régimes dans le calcul de cet indicateur ;
- enfin, les modifications de valeurs cibles sont fréquentes. Parmi les quatre pays étudiés et en considérant uniquement les 22 indicateurs de résultat servant à l'examen des performances, les modifications de cibles ont concerné 16 indicateurs pour la France, 15 pour la Pologne, 13 pour l'Allemagne et 12 pour l'Italie entre 2022 et 2025.

B - Un nouveau système de suivi et d'évaluation contraignant et à la plus-value discutable

Dans le nouveau cadre de performance, il convient de distinguer, d'une part, le système de suivi incombant à la Commission européenne qui repose sur deux nouvelles procédures – apurement annuel des performances centré sur le suivi des indicateurs de réalisation et examen bisannuel des performances centré sur le suivi des indicateurs de résultats – et, d'autre part, un dispositif d'évaluation des objectifs de politique publique poursuivis par la PAC dont la responsabilité est partagée entre la Commission européenne et les États membres.

⁴⁴ L'indicateur R13 mesure la part des unités de gros bétail (UGB) bénéficiant d'une aide en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre et/ou d'ammoniac.

⁴⁵ L'indicateur R 17 mesure les surfaces bénéficiant d'une aide au boisement, à l'agroforesterie et au reboisement.

⁴⁶ L'indicateur R30 mesure la part des terres forestières faisant l'objet d'engagements pour soutenir la protection des forêts et la gestion des services écosystémiques.

⁴⁷ L'indicateur R20 mesure la part de la SAU faisant l'objet d'aménagements en vue de réduire les émissions d'ammoniac.

⁴⁸ Autriche, Bulgarie, Estonie, Grèce, Finlande, Luxembourg, Malte.

1 - Deux nouvelles procédures de suivi pouvant conduire à des corrections financières pour les États membres

a) L'apurement annuel des performances : une suppression demandée à l'unanimité des États membres

La procédure d'apurement des performances⁴⁹ devait être réalisée tous les ans par la Commission européenne à partir des indicateurs de réalisation renseignés dans les rapports annuels de performance. Elle est supprimée en 2026 en raison de sa grande complexité après l'adoption définitive en décembre 2025 du règlement Omnibus III.

Cette nouvelle procédure – qui était venue s'ajouter à l'apurement comptable et à l'apurement de conformité – visait à s'assurer de la concordance entre les montants d'aides programmés dans le PSN et les dépenses effectivement réalisées par les États membres à travers le suivi des montants unitaires par bénéficiaire, hectare ou opération pour chaque intervention.

Dans un courrier en date du 15 novembre 2024 adressé au commissaire européen à l'agriculture, l'ensemble des 27 ministres de l'agriculture ont mis en question l'utilité et la plus-value de cette nouvelle procédure en faisant valoir que l'écart entre les montants unitaires prévisionnels et réalisés ne permettait de mesurer ni la régularité des dépenses, ni l'atteinte des objectifs de la PAC. Elle se traduisait, en outre, par une lourdeur administrative pour les administrations nationales (avec plus de 2 000 montants unitaires dans certains PSN) et un risque budgétaire avec de possibles réductions de paiements pour les États membres⁵⁰.

La suppression de l'apurement annuel des performances permettra de rendre la logique de performance appliquée aux PSN moins lourde d'un point de vue administratif en arrêtant de « sanctionner » budgétairement les écarts entre prévision et réalisation des États membres. Il conviendra toutefois de s'assurer que les éventuels écarts entre montants unitaires planifiés et réalisés ne conduiront pas à des corrections financières dans le cadre de l'apurement de conformité.

b) L'examen pluriannuel des performances : une procédure aux conséquences budgétaires encore incertaines

S'appuyant sur les indicateurs de résultat, la Commission procède également à un examen pluriannuel des performances⁵¹ sur la base des informations fournies dans les rapports annuels de performance. Lorsque la valeur d'un ou de plusieurs indicateurs de résultat est inférieure de plus de 35 % à la valeur intermédiaire correspondante pour l'exercice 2024 et de 25 % pour l'exercice 2026, l'État membre concerné doit présenter une justification de cet écart. À la suite de l'évaluation de cette justification, la Commission peut demander à l'État membre concerné de soumettre un plan d'action décrivant les mesures correctrices envisagées et le calendrier

⁴⁹ Les règles relatives à l'apurement annuel de performance sont fixées par les articles 40 (suspension des paiements liée à l'apurement annuel) et 54 (apurement annuel des performances) du règlement UE n° 2021/2116.

⁵⁰ Avant sa suppression, deux décisions ont été prises par la Commission européenne sur le fondement de cette procédure : la décision d'exécution (UE) 2024/2650 du 10 octobre 2024 (alors que peu de dépenses ont été exécutées en 2023 sur la programmation 2023-2027) pour un montant de refus d'apurement de 158 797 € notifié à cinq États membres et la décision d'exécution (UE) 2025/2054 du 13 octobre 2025 pour un montant de refus d'apurement de 19,34 M€ notifié également à cinq États membres (Bulgarie, Danemark, Allemagne, Roumanie, Slovaquie).

⁵¹ Les règles relatives à l'examen pluriannuel de performance sont fixées par l'article 135 du règlement UE n° 2021/2115 (examen bisannuel des performances) et l'article 41 du règlement UE n° 2021/211 (suspension des paiements liée au suivi pluriannuel de la performance).

prévu. Si l'État membre ne présente pas ou ne met pas en œuvre le plan d'action ou si ce plan d'action est manifestement insuffisant pour remédier à la situation, la Commission peut suspendre les paiements de l'État membre. S'il n'est pas remédié à la situation avant la fin du douzième mois suivant la suspension des paiements, la Commission peut annuler de manière définitive le montant suspendu pour l'État membre concerné. Une mise en œuvre progressive a été prévue par le règlement UE n° 2021/2116 : la demande de plan d'action formulée par la Commission pour l'exercice financier 2025 n'entraînera pas de suspension des paiements avant l'examen des performances de l'exercice financier 2026.

Au regard des limites méthodologiques relevées dans la conception des indicateurs de résultat, de leur faible comparabilité entre États membres et des nombreuses modifications de cibles relevées dans les pays étudiés, le maintien de possibles corrections financières associées à cette procédure pose question. À défaut de pouvoir obtenir la modification de ce point dans la PAC 2023-2027, les règles relatives à l'examen pluriannuel de performance mériteraient d'être substantiellement revues dans le cadre de la PAC post-2027 dans un souci de simplification administrative et d'équité entre États membres. Il s'agit d'un point d'autant plus important dans la négociation française que la Commission envisage d'élargir cette logique de performance à d'autres politiques publiques.

2 - Un système d'évaluation très encadré et peu utile pour la préparation de la PAC post-2027

L'évaluation de la PAC 2023-2027 est une compétence partagée entre les États membres et la Commission européenne qui doivent procéder à des évaluations *ex ante*, *in itinere* et *ex post*. Le règlement (UE) n° 2021/2115 fixe de manière précise les sept évaluations qui incombent à la Commission européenne et prévoit que les États membres doivent établir un plan d'évaluation, dont les règles précises d'élaboration et de contenu ont été précisées par le règlement d'exécution (UE) n° 2022/1475 de la Commission du 6 septembre 2022⁵², notamment son annexe I.

En France, le plan d'évaluation du PSN prévoit la réalisation de quatorze évaluations *in itinere*. Les États membres sont tenus de confier les évaluations à des « *experts fonctionnellement indépendants* ». Le coût est estimé par le ministère de l'agriculture entre 150 000 € et 500 000 € par évaluation externalisée. Un marché public de prestations intellectuelles a ainsi été notifié en 2024 qui a conduit à sélectionner quatre groupements d'évaluateurs entre lesquels seront réparties les 14 évaluations. D'un montant maximal de 4,8 M€ (dont 1,14 M€ engagés en novembre 2025), le financement est assuré par les crédits d'assistance technique du PSN.

Dans son plan d'évaluation du PSN, la France a fait le choix de faire évaluer les objectifs environnementaux et les objectifs sociétaux avant d'obtenir les études thématiques (cf. tableau ci-après) ciblées sur des interventions censées contribuer à ces différents objectifs. Ainsi, l'évaluation des objectifs environnementaux est attendue au 4^{ème} trimestre 2026 alors que les études sur les éco-régimes, les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et l'agriculture biologique doivent être remises en 2027. De même, l'évaluation des objectifs

⁵² Règlement d'exécution (UE) n° 2022/1475 de la commission du 6 septembre 2022 portant modalités d'application du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'évaluation des plans stratégiques relevant de la PAC et la communication d'informations à des fins de suivi et d'évaluation.

sociétaux est attendue au 3^{ème} trimestre 2026 avant la réalisation de l'étude sur les aides à l'installation ou sur LEADER programmées en 2027.

En décembre 2025, une première évaluation sur la mise en œuvre du PSN a été remise⁵³. Malgré plusieurs limites méthodologiques identifiées par les évaluateurs (faible recul temporel, valorisation limitée des données régionales, représentativité limitée de certaines enquêtes), elle comporte plusieurs constats utiles et convergents avec la présente évaluation, qu'il s'agisse des faiblesses du comité de suivi du PSN jugé peu décisionnel ou des résultats décevants en matière de simplification du point de vue des agriculteurs comme des administrations⁵⁴ (cf. *infra*).

Tableau n° 3 : les 14 évaluations prévues en France

Évaluations des objectifs spécifiques	
Objet	Date prévisionnelle de remise
Objectifs économiques A, B et C	2 ^{ème} trimestre 2027
Objectifs environnementaux D, E et F	4 ^{ème} trimestre 2026
Objectifs sociétaux G, H et I	3 ^{ème} trimestre 2026
Objectif transversal	3 ^{ème} trimestre 2027
Évaluations thématiques	
Mise en œuvre du PSN 2023-2024	4 ^{ème} trimestre 2025
Mise en œuvre du PSN 2023-2027	4 ^{ème} trimestre 2027
Eco-régimes	4 ^{ème} trimestre 2027
Bien-être animal	1 ^{er} trimestre 2026
Aides à l'installation	1 ^{er} trimestre 2027
Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)	2 ^{ème} trimestre 2027
Indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN)	1 ^{er} trimestre 2026
Agriculture biologique	4 ^{ème} trimestre 2027
Programmes opérationnels	3 ^{ème} trimestre 2027

Source : plan d'évaluation du PSN français

⁵³ Évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique nationale PAC 2021-2027, volet 1, 2 décembre 2025, réalisée par EDATER pour le compte du MAASA.

⁵⁴ « La simplification demeure peu perceptible pour beaucoup d'acteurs à ce stade. Près de la moitié des bénéficiaires déclarent ne pas connaître les mesures introduites [droit à l'erreur, rationalisation du nombre d'interventions, dématérialisation, ajustements des règles de conditionnalité, développement du 3STR], et seuls 17 % estiment qu'elles ont réduit leur charge administrative. Seulement 31% des instructeurs déclarent que ces mesures ont eu un impact positif. »

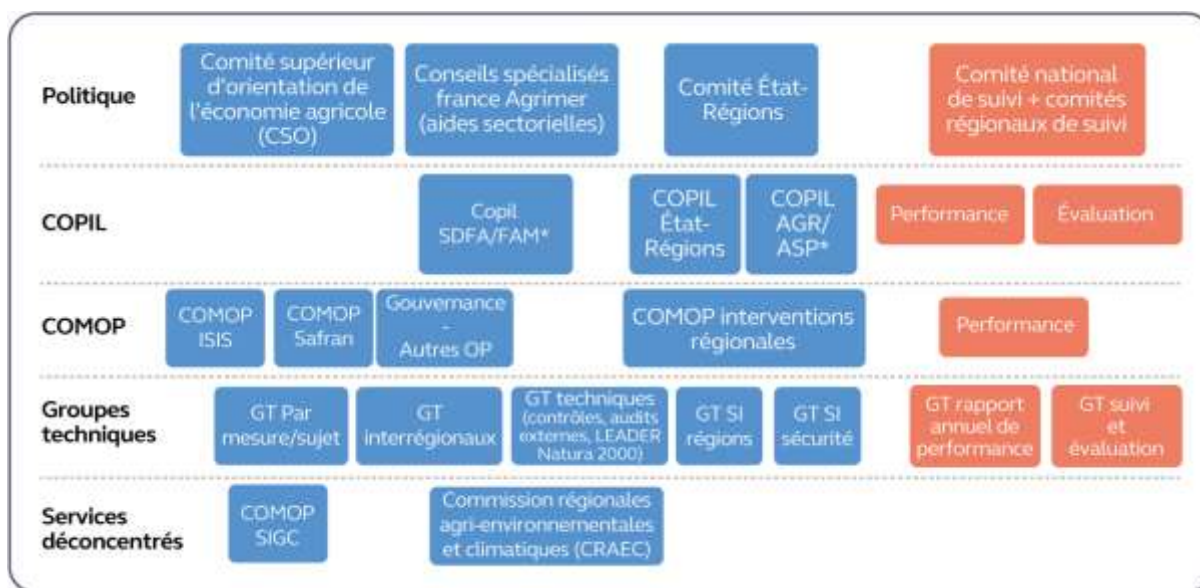
Alors que l'article 2 e) du règlement d'exécution (UE) 2022/1475 susmentionné dispose que les « États membres procèdent à temps à des évaluations afin de pouvoir préparer la période ultérieure couverte par le plan stratégique. Le cas échéant, les États membres utilisent également les données de la période de programmation précédente », cette exigence est opérationnellement impossible au regard du calendrier d'élaboration de la PAC post-2027. En effet, ni les évaluations de la programmation en cours, ni les évaluations finales de la programmation 2014-2022 ne pourront être mobilisées.

L'arsenal évaluatif exigeant mis en place au niveau européen est ainsi sous-utilisé au regard du calendrier d'élaboration des PAC successives, étant donné que la grande majorité des évaluations portant sur le PSN 2023-2027 ne sera disponible qu'après les grands arbitrages pris sur la PAC post-2027.

C - La mise en place d'une gouvernance et d'outils consacrés au suivi de la performance

1 - Un alourdissement de la comitologie nationale

Schéma n° 1 : la gouvernance de la PAC



Source : Cour des comptes d'après ministère de l'agriculture

Notes : * AGR : autorités de gestion régionales - ASP : agence de services et de paiement – FAM : France AgriMer

Comme le montre le schéma ci-dessus, la mise en œuvre de la PAC 2023-2027 s'est accompagnée d'une nouvelle comitologie spécifiquement consacrée au suivi de la performance qui s'est ajoutée à la gouvernance préexistante, avec la création de nouvelles instances, dont certaines sont rendues obligatoires.

Au niveau national, l'instauration d'un comité national chargé du suivi de la mise en œuvre du PSN est rendue obligatoire par l'article 124 du Règlement (UE) n° 2021/2115. La création de comités de suivi régionaux est, quant à elle, facultative. Le décret n° 2022-1525 du 7 décembre 2022 relatif à la mise en œuvre de la PAC et du PSN a créé le comité national de

suivi du PSN (article 5) et des comités régionaux de suivi (article 6) qu'il incombe à chaque autorité de gestion régionale d'établir pour le suivi des aides du second pilier dont elles ont la charge. La France a fait le choix d'un comité de suivi très large. Co-présidé par le directeur général de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture et par le directeur de l'association Régions de France, il comprend 44 membres, dont 22 représentants des autorités publiques concernées, 13 représentants du secteur agricole et neuf organisations représentant principalement les consommateurs et les organisations environnementales. Des représentants de la Commission européenne participent aux travaux à titre consultatif.

Aux termes de l'article 124 susmentionné, le comité de suivi se réunit au moins une fois par an et « *examine toutes les questions ayant une incidence sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les valeurs cibles du plan stratégique relevant de la PAC* ». Son avis (simple) est formellement requis dans quatre cas⁵⁵ : la méthode et les critères de sélection des opérations ; les rapports annuels de performance ; le plan d'évaluation du PSN et les modifications de ce plan ; toute proposition de modification du PSN. Les avis du comité de suivi sont rendus publics. Entre février 2023 et décembre 2025, le comité national de suivi a été réuni cinq fois (deux fois en 2023, deux fois en 2024 et une fois en 2025). Aucune réunion ne s'est tenue en 2025. Il a également été consulté par écrit sept fois comme le permet son règlement intérieur (article 4.3) principalement pour rendre un avis sur les modifications du PSN ou sur l'examen des rapports annuels de performance 2023 et 2024.

Comme l'a rappelé le ministère de l'agriculture lors de la réunion du comité 17 février 2023, « *les orientations de la PAC sont arbitrées dans les instances dédiées que sont les Conseils supérieurs d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) et les comités États-régions* ». La majeure partie des organisations et parties prenantes du CSO se retrouvant dans le comité de suivi, le rôle de ce dernier est limité à plusieurs titres : le caractère simple de ses avis, le recours privilégié aux consultations écrites avec un délai de réponse resserré (10 jours ouvrés) sur des documents ou modifications relativement techniques qui conduit à un faible nombre d'avis exprimés. Sur les sept consultations écrites réalisées qui portaient sur la validation du plan d'évaluation du PSN, les deux rapports annuels de performance 2023 et 2024 et plusieurs modifications du PSN, le nombre moyen d'avis exprimés s'est élevé à six au cours de la période sous revue.

Le nouveau système de performance a également conduit à créer de nombreuses instances au niveau pilotage, opérationnel et technique avec un « COPIL performance »⁵⁶ compétent sur les sujets liés aux nouveaux systèmes d'information de la performance, décliné au niveau opérationnel dans un « COMOP performance »⁵⁷. Enfin, au niveau technique, deux instances suivent la mise en œuvre de la performance, un groupe de travail « rapport annuel de performance » (RAP) afin d'organiser le travail de justifications et de rédaction de la partie qualitative du RAP et un groupe de travail « évaluation » pour suivre l'avancée du plan d'évaluation du PSN.

⁵⁵ Paragraphe 4 de l'article 124 du règlement (UE) 2021/2115 du 2 décembre 2021.

⁵⁶ Il réunit le ministère de l'agriculture, les organismes payeurs, la MCFA et la direction du programme Lac de données agricoles de l'ASP.

⁵⁷ Avec les mêmes administrations au niveau opérationnel.

La logique de performance s'est donc traduite par un alourdissement de la gouvernance nationale en nécessitant la création de nouvelles instances aux côtés des instances traditionnelles de suivi de la PAC.

2 - Plus de 10 M€ investis pour le nouveau système d'information de suivi de la performance

Conformément à l'article 4 du décret n° 2022-1525 du 7 décembre 2022 relatif à la mise en œuvre du PSN, l'Agence de service et de paiement (ASP) est chargée de la mise en œuvre du système d'information de la performance du PSN. Une direction de programme spécifique a été créée au sein de l'ASP afin de mettre en place le système d'information relatif à la performance. Le système d'information (SI) mis en place doit collecter les données provenant de quatre types de fournisseurs distincts :

- les données issues du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) qui concernent les aides du 1^{er} pilier (FEAGA) et les aides surfaciques du 2^{ème} pilier (FEADER), issues du système d'information ISIS ; ;
- les données non surfaciques du FEADER qui ont nécessité la mise en place d'interfaces avec l'ensemble des régions qui sont autorités de gestion ;
- les données relatives aux programmes opérationnels détenues par FranceAgriMer ;
- les données relatives au FEADER pour la Corse issues de l'ODARC.

Parmi les nombreux modules nécessaires au SI de suivi de la performance, le principal est SYNAPSE qui permet de recueillir les données issues de l'ensemble des organismes payeurs et d'élaborer les rapports annuels de performance en automatisant notamment le calcul des indicateurs de réalisation et de résultat. Le montant des développements informatiques nécessaires à la mise en place du système d'information consacré à la performance s'élève à près de 12 M€ et les dépenses de fonctionnement (tierce maintenance applicative et maintien en condition opérationnelle) à près de 1 M€ sur trois ans (2022-2025). Ces montants ne prennent pas en compte les développements nécessaires au sein des organismes payeurs français, à la gestion et au paiement des aides de la PAC. De son côté, l'Allemagne n'a pas mis en place de nouveau SI pour réaliser les rapports annuels de performance.

En conclusion, la nouvelle logique de performance a induit une complexité administrative d'un point de vue méthodologique comme de la gouvernance ainsi que des coûts (évaluations externalisées et système d'information) qui sont nettement disproportionnés au regard des bénéfices attendus en termes de suivi de la politique publique (nombreuses faiblesses méthodologiques des indicateurs, faible comparabilité entre États membres, calendrier d'évaluation déconnecté de la préparation de la prochaine programmation, notamment).

III - La simplification, une attente déçue qui nourrit une désappropriation par les agriculteurs

Parmi les principes de fonctionnement du PSN figure également une attente constante des acteurs, à commencer par les agriculteurs, celle de la simplification, comme le précise le

règlement européen : « *dans le cadre de la réalisation des objectifs spécifiques définis aux paragraphes 1 et 2, les États membres, avec le soutien de la Commission, prennent les mesures appropriées pour réduire la charge administrative et veillent à la simplification de la mise en œuvre de la PAC* » (article 6-3). Elle devait résulter de la nouvelle dimension formelle du PSN qui rassemble pour la première fois les deux instruments de financement de la PAC (FEAGA et FEADER) dans un document unique de programmation. L'ensemble des dispositifs de soutien y figurent dans une logique de cohérence, sinon de lisibilité (environ 2 000 pages pour chaque PSN dans le format fourni par la Commission). Sans introduire de changement notable de forme pour le premier pilier, le PSN se substitue pour le second en France aux 27 programmes de développement rural régionaux (PDRR) qui préexistaient. Dans quelle mesure, au-delà de cet aspect formel, le PSN a-t-il effectivement simplifié la conception, le suivi et la mise en œuvre des dispositifs d'aide du point de vue des administrations ? Les procédures ont-elles été simplifiées pour l'accès des agriculteurs aux soutiens, conformément à une attente constante ?

A - Un triptyque complexité - instabilité – incohérences

Les critiques de la part des agriculteurs mais aussi des administrations de gestion concernant la technicité et la complexité de la PAC sont anciennes. Leur analyse conduit à faire la part des dispositions nécessaires au bon usage de l'argent public et de celles qui éloignent les agriculteurs de dispositifs, dont la vocation est de les accompagner en tant qu'acteurs dans des transitions difficiles.

De fait, le site Telepac comprend plus de 80 formulaires et notices pour appuyer chaque campagne⁵⁸. Afin de les documenter, à la suite des mobilisations d'agriculteurs pendant l'hiver 2023-2024, la Commission a publié en mai 2025 une étude réalisée auprès de 27 000 agriculteurs⁵⁹. Elle montre une charge administrative⁶⁰ liée à la PAC, quantifiée autour de sept jours en moyenne dans l'UE, et environ 1 230 € par an. La France est proche de la moyenne, avec 1 208 € par an, ce coût étant relativement élevé au regard du niveau de vie médian d'un exploitant agricole estimé par l'INSEE à 1 908 € par mois en 2020⁶¹. La Pologne (1 164 € par an) et l'Allemagne (1 324 € par an) se situent autour de la moyenne européenne, avec des coûts moyens de charge administrative proches de ceux de la France. L'Italie, en revanche, est dans une position nettement plus élevée que la moyenne, avec des coûts estimés presque 1,6 fois supérieurs à ceux de la France.

L'introduction de nouvelles dispositions environnementales en 2023 avec le PSN a concentré les inquiétudes dans le monde agricole, sans qu'il soit aisé de démêler ce qui relève d'une difficulté à l'égard de ces nouvelles dispositions en tant que telles, de l'accentuation de la complexité du système d'aides. Une étude de 2022 sur la mise en œuvre des éco-régimes dans 15 États-membres dans le cadre de la nouvelle architecture verte relevait la complexité de

⁵⁸ Formulaires et notices 2025.

⁵⁹ EU CAP Net Work, *Study on simplification and administrative burden for farmers and other beneficiaries under the CAP*.

⁶⁰ Coût interne calculé à partir du temps consacré à la déclaration par l'agriculteur et coût d'une aide externe.

⁶¹ Les exploitants agricoles vivent plus souvent sous le seuil de pauvreté que l'ensemble de la population, INSEE références, 21 mai 2025.

cette dernière, avec plusieurs instruments consacrés au même objectif et mettait en garde sur le risque de désappropriation. Au surplus, l'instabilité normative vient aggraver la complexité dans les domaines techniques liés à la conditionnalité (que 73 % des agriculteurs consultés jugent complexes dans l'étude précitée) qui ont été les plus concernés par les modifications successives des PSN. Techniquement, les autorités de gestion ont dû multiplier les démarches d'information pour expliquer les règles évolutives, *a fortiori* quand elles sont communiquées durant la période de déclaration des aides. Parmi les incohérences qui ont été le plus signalées au cours de la présente évaluation, celle qui tient aux règles relatives aux prairies permanentes dans le cadre de la BCAE1 et de l'éco-régime est particulièrement significative.

Les prairies permanentes

La bonne condition agricole et environnementale n° 1 (BCAE 1) impose un maintien du ratio régional des prairies permanentes sur la SAU. Aussi longtemps que le ratio n'a pas baissé, l'agriculteur n'a pas, individuellement, d'interdiction de retournement. Pourtant il sera, le cas échéant et *a posteriori*, considéré pour partie responsable de la baisse du ratio. Il se verra alors obligé de réimplanter une prairie permanente alors même qu'au moment du retournement il n'avait pas interdiction de le faire. La BCAE 1 pose des problèmes importants pour les projets d'installation dans lesquels le nouvel agriculteur modifie l'orientation technicoéconomique de l'exploitation, ainsi que pour les exploitations sans ruminants qui reprennent des surfaces anciennement exploitées par des éleveurs laitiers ou de bovins viande. Le barème de points de l'éco-régime par la voie des pratiques, même s'il prévoit un bonus pour les prairies permanentes, a eu peu d'effet sur la tendance à la diminution de ces prairies en comparaison des prairies temporaires et des jachères. Les surfaces en prairies permanentes et en jachère permettent d'obtenir deux points dès lors qu'elles représentent 5 % des terres arables. *A contrario*, il faut au minimum 10 % de la SAU en prairies permanentes pour obtenir 1 seul et unique point, et il faut monter à plus de 40 % de la SAU pour en obtenir deux. Les deux points ne sont donc accessibles qu'aux élevages de ruminants en systèmes très herbagers. Pour tous les autres, la prairie n'a d'intérêt, dans le barème éco-régime, que si elle est déclarée temporaire ou jachère. Cela a conduit des exploitations à labourer et remettre en culture une année des prairies permanentes, parmi lesquelles des prairies humides, avant de les réensemencer en herbe. Ces surfaces ont ainsi pu récupérer la qualification de prairies temporaires et permis aux exploitations de bénéficier de l'éco-régime.

B - Pour les administrations : une charge administrative croissante, résultat des exigences du PSN et des choix nationaux

1 - Des effets mitigés des innovations apportées par le PSN

a) Une phase d'élaboration initiale du PSN plus exigeante pour les autorités nationales

La construction de leur PSN a constitué une charge de travail importante pour les États membres afin d'aboutir à des stratégies consolidées. Ils ont dû établir un diagnostic national, développé entre fin 2019 et mai 2021 pour la France, qui comporte finalement 48 besoins nationaux, dont 18 de nature économique, 17 de nature sociale, sociétale et territoriale, et 15 de nature environnementale, complétés par 35 besoins spécifiques à certaines régions. Résultat d'un travail entre l'État et les régions sous l'égide de l'association des régions de France, il a été transmis à la Commission dans un cycle itératif (observations, demandes de modifications,

réponse) avant validation par ses soins. Répondant à une exigence européenne, le MAASA a porté une concertation des parties prenantes en parallèle d'un débat public (« ImPACtons ») confié à la commission nationale du débat public (CNDP) entre février et octobre 2020⁶² dans une démarche qu'il convient de saluer. La définition du cadre d'intervention du PSN a ainsi exigé davantage des autorités nationales que dans la programmation antérieure pour laquelle des règlements d'exécution fixaient les mesures du FEAGA, tandis que celles du FEADER étaient arrêtées dans le cadre des PDRR. Enfin, le PSN s'est traduit par une activité législative importante pour décliner les aides au niveau national avec « *plus d'une vingtaine de décrets, une trentaine d'arrêtés et plus d'une vingtaine d'instructions techniques* »⁶³. Mais c'est surtout la logique de performance, introduite par le règlement (UE) n° 2021/2115 qui alourdit le travail des administrations nationales (cf. *supra* partie 1.2).

b) Une procédure de révision très encadrée, porteuse de rigidités

Lors des précédentes programmations, les modifications de mesures donnaient lieu à des décisions nationales en application du règlement européen pour le FEAGA et de chaque programme régional pour le FEADER, chacun étant doté d'une procédure, de marges d'ajustement et d'un comité de suivi.

La cohérence stratégique recherchée dans le cadre du PSN, avec des objectifs chiffrés annuels et pluriannuels, des indicateurs de résultats et d'impact, un système de « performance » avec rapport annuel, rendent les modifications plus difficiles à mettre en œuvre puisqu'elles impliquent de réexaminer les indicateurs, les cibles et les effets attendus. Dans cet esprit, le nombre et la portée des modifications est limité. De une à deux modifications par an ont été effectuées, avec trois « bonus » autorisés par la réglementation initiale – soit 13 modifications durant toute la période 2023-2027. Des modifications non stratégiques sont possibles mais entendues strictement au sens où elles ne doivent rien changer aux obligations des agriculteurs ni aux financements. Elles peuvent recouvrir des clarifications terminologiques, des corrections de « coquilles », ou des mises à jour d'une référence juridique. En France, où l'habitude était prise de nombreux ajustements en cours de programmation, un « crédit » de six révisions a déjà été utilisé entre 2023 et 2025, soit près de la moitié du total autorisé sur l'ensemble de la période, contre respectivement quatre en Pologne et trois en Italie et en Allemagne (cf. annexe n° 1 pour les révisions françaises).

La procédure de révision du PSN est donc exigeante sur le fond avec des analyses d'impact à établir avec consultation des parties prenantes au travers du comité de suivi du PSN, et lourde sur le plan formel : notification à la Commission européenne, puis processus d'approbation par cette dernière en fonction de la prise en compte de ses observations. Ce dispositif est perçu comme rigide par le ministère chargé de l'agriculture même si le calendrier de modification s'agissant de la France est resté maîtrisé (quatre mois environ entre l'envoi de la demande et la validation par la Commission pour les six premières révisions) pour permettre un alignement avec le début des campagnes de déclarations. Bien qu'elles soient consultées cette procédure se traduit du point de vue des autorités régionales par une perte de souplesse du fait de la centralisation des modifications au niveau national et du monopole national des négociations avec la Commission. C'est le constat partagé par les trois régions françaises, les

⁶² Les résultats de cette consultation figurent en annexe III du PSN.

⁶³ Source : rapport annuel de performance France 2023.

deux *Länder* allemands, et la région italienne consultés dans le cadre de cette évaluation. Dans un État fédéral comme l'Allemagne, chaque modification est d'autant plus lourde qu'elle doit donner lieu à validation par les deux chambres du Parlement fédéral.

Le besoin de souplesse dans la mise en œuvre de la PAC – par exemple pour tenir compte des niveaux de souscription des dispositifs de soutien volontaires et des besoins correspondant de réallocation de crédits au niveau national comme régional – n'est globalement pas facilité par la procédure de révision des PSN.

2 - Au-delà du PSN, des choix nationaux porteurs d'incohérences et d'alourdissements

a) Un partage des responsabilités entre État et régions inabouti

À l'occasion du PSN, la France a mis en œuvre des évolutions de la gouvernance du deuxième pilier (FEADER) qui ne sont pas encore stabilisées en termes de partage de responsabilités. Dans la PAC 2014-2020, elle avait choisi de régionaliser l'intégralité du deuxième pilier. Chaque région était chargée du suivi d'un programme de développement rural régional (PDRR), du pilotage de la maquette financière, de la concertation avec les partenaires régionaux, de l'animation et la communication sur la programmation auprès des agriculteurs. Les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) assuraient toutefois pour leur compte un guichet unique pour l'instruction des dossiers et l'ASP le contrôle.

À la faveur de la PAC 2023-2027, une nouvelle répartition des responsabilités entre État et régions est intervenue. Le conseil régional est l'autorité de gestion des aides non surfaciques (aides à l'installation, notamment la dotation jeunes agriculteurs, aides aux investissements, et MAEC non surfaciques, actions de formation) et l'État celle des aides surfaciques ou assimilées (ICHN, assurance-récolte, MAEC surfaciques et aides relatives à l'agriculture biologique). Pour permettre aux conseils régionaux d'assurer la gestion des interventions non surfaciques, l'État leur a transféré 430,2 ETPT, dont 385 ETPT au titre du ministère en charge de l'agriculture, 25,2 ETPT du ministère de la transition écologique, 20 ETPT de l'ASP. Ces transferts n'étaient pas entièrement réalisés fin 2025.

Cette répartition, outre la moindre adaptation aux besoins locaux pourtant affichée dans le PSN, pose une question de lisibilité dans la répartition des compétences relatives à des aides visant les mêmes objectifs. C'est particulièrement le cas pour les MAEC, dont l'essentiel de la gestion est revenu à l'État.

b) Des déclinaisons nationales sources de dérogations et de complexités

D'après l'étude précitée sur la simplification et la charge administrative, 61 % de la charge administrative émanerait des États-membres. S'il est difficile d'imputer précisément les responsabilités de la complexité au regard de l'intrication des règles européenne et nationale de la PAC, plusieurs exemples attestent d'une complexification des règles par les autorités françaises, dont certaines induites par le souci de concilier des types d'agricultures variés et des revendications qui le sont tout autant.

Si la subsidiarité a notamment pour justification de contribuer à la simplification des mesures de la PAC en les rapprochant des bénéficiaires et des conditions locales d'application (cf. *supra* partie 1.1), elle peut aboutir à un surcroît de complexité. Ainsi celle de certaines normes en France ne peut être exclusivement analysée comme résultant d'une inflation descendante imposée de leur propre chef par l'État ou par l'Union européenne. Elle découle régulièrement de processus de co-construction entre administrations et organisations agricoles (avec dans certains cas une consultation des organisations environnementales) dans lesquels les demandes d'assouplissement occupent une place centrale. Paradoxalement, les organisations agricoles dénoncent régulièrement une complexité réglementaire qu'elles ont contribué à façonner, non par volonté de produire un droit dense, mais par la recherche continue de marges de manœuvre face à des obligations environnementales perçues comme rigides et potentiellement pénalisantes ou d'arbitrages entre des besoins divers au sein de l'agriculture. Trois illustrations peuvent en être données.

La déclinaison de la conditionnalité environnementale

La conditionnalité environnementale (cf. partie 2.2.2 1 pour une description détaillée), dont les règles principales sont fixées par règlement (UE) n° 2021/2115 laisse les paramètres de déclinaison à l'appréciation nationale. Les choix nationaux se sont parfois avérés porteurs d'incohérences. La norme BCAE 1 relative au maintien des prairies permanentes est examinée au travers d'un ratio annuel de référence, dont le niveau (national ou régional) est choisi par chaque État membre. Le rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur les prairies permanentes⁶⁴ souligne que la France a fait le choix d'un ratio défini au niveau régional alors qu'un ratio national, plus souple dans sa mise en œuvre, a été retenu par 22 États-membres⁶⁵, y compris l'Italie malgré l'ampleur des compétences régionales. Seuls ont retenu un ratio régional d'autres États fédéraux ou fortement régionalisés⁶⁶. Le MAASA a envisagé de passer à un ratio national, mais des ratios régionaux ont été maintenus sur demande de certaines organisations professionnelles.

S'agissant de la BCAE 7 qui impose aux États membres des exigences minimales pour la diversification et la rotation des cultures, la France a dû retenir deux critères de rotation cumulés (un critère à l'échelle de l'exploitation et un critère au niveau des parcelles), la Commission ayant refusé le critère de diversification initialement proposé. Si ce double critère se voulait plus souple pour les agriculteurs, il a paradoxalement complexifié de manière substantielle l'application de cette BCAE (révisée depuis). Il a conduit à une décision du Tribunal de l'Union européenne qui a jugé que les choix nationaux français validés par la Commission avaient conduit à une rotation moins fréquente sur une moindre proportion de terres cultivées que ce qui est prévu par les exigences minimales du règlement (affaire ClientEarth et Collectif Nourrir c/ Commission européenne⁶⁷), sans apporter d'élément justifiant un effet équivalent. Ce jugement a abouti à l'annulation de la décision de la Commission d'approbation du PSN français prise par la Commission, en raison d'une erreur manifeste d'appréciation.

⁶⁴ Prise en compte des prairies permanentes dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) | Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire.

⁶⁶ Wallonie, Flandres (puisque la Belgique a deux PSN), Espagne, Allemagne, et donc France.

⁶⁷ EUR-Lex - 62023TA0399 - EN - EUR-Lex affaire T-399/23. Décision du 29 octobre 2025.

La réglementation sur les haies

La réglementation des haies est un cas exemplaire des effets ambivalents des politiques d'assouplissement, qui tendent à produire un droit à la fois plus flexible et plus complexe. Le sociologue Léo Magnin, en étudiant la requalification des haies au sein de la PAC, a montré que leur intégration progressive comme objets environnementaux contrôlables a suscité de fortes réactions au sein du monde agricole, conduisant à la négociation de multiples ajustements réglementaires⁶⁸. Ces ajustements prennent la forme de distinctions fines (entre haies, alignements d'arbres, bosquets), de régimes dérogatoires ou d'exceptions locales, intégrés aux dispositifs de conditionnalité environnementale. Si ces compromis visent à préserver la capacité d'action des exploitants, ils contribuent simultanément à un empilement de catégories administratives et de procédures, rendant la norme plus difficilement lisible et appropriable.

Dans un rapport de 2024, le CGAAER soulignait que la réglementation sur les haies est caractérisée par une superposition de règles issues de la PAC, du droit national et d'arrêtés préfectoraux, dont la cohérence globale est fragilisée par la multiplication des adaptations locales⁶⁹. Cette réalité est particulièrement visible dans la mise en œuvre de la BCAE 8, associée aux 14 réglementations nationales en lien avec la politique agricole et au-delà, qui combine une règle générale d'interdiction de destruction des éléments topographiques avec des possibilités de dérogation soumises à conditions et à interprétation administrative.

La gouvernance par la dérogation, en cherchant notamment à concilier objectifs environnementaux et acceptabilité sociale, transforme ainsi une norme uniforme en une mosaïque de cas particuliers contrôlés *ex post*.

Le régime unique de la haie introduit par la loi d'orientation agricole de 2025 a vocation à simplifier la réglementation nationale sur laquelle s'appuiera désormais la mise en œuvre de la BCAE 8 assouplie (cf. annexe n° 10).

L'aide couplée bovine

Le processus d'élaboration de cette aide introduite dans le PSN illustre les tensions entre subsidiarité et complexité. Dans une enveloppe budgétaire préétablie, la multiplicité des attentes des pouvoirs publics mais aussi des représentants de la profession⁷⁰ ont conduit à des modalités de calcul très complexes, y compris pour les administrations chargées de la gestion de ces aides (qui utilisent un calculateur automatique sans pouvoir procéder à des vérifications) et singulièrement pour les éleveurs. Si les deux fédérations de producteurs confirment que l'accès à l'aide est simple quant aux modalités de déclaration, elles soulignent que son fonctionnement et son sens même sont aujourd'hui difficilement identifiables par les éleveurs. La proposition initiale de l'administration reposait sur une prime unique pour tout bovin – lait ou viande – de plus 16 mois. La négociation entre le ministère de l'agriculture et la profession (« laitière » avec la FNPL, « viande » avec la FNB qui maintient son opposition initiale à la fusion des dispositifs d'aides) a conduit, dans le cadre d'une enveloppe financière contrainte, faute d'arbitrages, à une accumulation de contraintes et de complexités.

⁶⁸ Magnin, L. *La haie requalifiée : enquête sur un dispositif d'écologisation de la PAC*. Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris-Est, 2021.<https://theses.fr/2021PESC2019>

⁶⁹ Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, *La haie levier de la planification écologique*, avril 2023.

⁷⁰ Il s'agit principalement de la Fédération nationale des producteurs de lait – FNPL – et de la Fédération nationale bovine – FNB – dont les attentes sont diverses. Elles sont toutes deux affiliées à la FNSEA qui n'exerce cependant pas en l'espèce une fonction d'arbitrage entre les secteurs de production dans les rapports avec les pouvoirs publics.

L'aide couplée bovine : un calcul complexe né d'une volonté initiale de simplification

L'évolution des aides bovines lait et viande a été engagée dans le cadre des précédentes PAC sous l'effet de la disparition des quotas laitiers et des droits à paiement départementaux pour la prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA), avec pour objectifs de soutenir la production, de simplifier l'aide aux éleveurs laitiers (fondée notamment sur des références de production et de ventes difficiles à tracer) et d'engager un rééquilibrage vers les engraisseurs en limitant la captation des soutiens par l'aval laitier et par les acheteurs italiens, ce qui correspond également à une volonté de rééquilibrage depuis l'élevage de montagne vers les plaines. Avec le PSN, les aides bovines ont été fondues en une aide unique appelée « aide bovine ». Les modalités de calcul ont été révisées avec un renforcement du plafonnement du nombre d'animaux primés pour la filière allaitante et l'introduction d'un plafond d'animaux primés par rapport à la surface fourragère disponible avec pour objectif de cibler davantage le soutien sur les surfaces fourragères constituées à 85 % de prairies en moyenne :

- changement de l'indicateur de base employé pour le calcul du paiement unité gros bovin (UGB)⁷¹. Les animaux de moins de six mois ne sont pas éligibles. Les animaux éligibles sont comptabilisés à hauteur de une UGB pour les bovins de plus de deux ans et de 0,6 UGB pour les bovins entre 16 mois et deux ans. Les UGB dont l'âge est compris entre six et 16 mois ne sont pas éligibles. Le critère UGB pour les animaux de cette tranche d'âge est utilisé pour calculer le seuil de cinq UGB, un des critères d'entrée au dispositif ;
- définition de deux niveaux de paiement (environ 60 € / UGB pour le montant de base et 110 € / UGB pour le montant supérieur). Les UGB éligibles au montant supérieur sont : les UGB mâles dans la limite du nombre de vaches éligibles ; les UGB femelles de « type racial viande » dans la limite de deux fois le nombre de veaux de « type racial viande », nés sur l'exploitation et détenus plus de 90 jours ;

Un ensemble de règles complexes vient moduler encore davantage le calcul des aides : les UGB sont primées dans la limite de 1,4 fois la surface fourragère de l'exploitation et de 120 UGB. Toutefois, le plafonnement lié à la surface fourragère ne s'applique pas aux 40 premières UGB de l'exploitation. La surface fourragère correspond à la somme : des surfaces en herbe et en légumineuses fourragères (y compris la part de surface d'estive utilisée par l'éleveur), et des surfaces de céréales autoconsommées par les herbivores prises en compte pour l'ICHN (pour les demandeurs d'ICHN) ou de la surface de maïs ensilé et de méteil fourrager (pour les non demandeurs d'ICHN). Si les UGB payées au niveau supérieur n'ont pas saturé les deux plafonds (1,4 fois la surface fourragère et 120 UGB) et qu'il y a d'autres bovins éligibles, ces bovins convertis en UGB, sont primés au niveau de base dans la limite de 40 UGB. Le nombre global d'animaux payés au niveau supérieur et au niveau de base doit rester sous les plafonds de 120 UGB et de 1,4 fois la surface fourragère. Le plafonnement à 1,4 fois la surface fourragère ne s'applique pas dans deux situations : l'effectif éligible avant plafonnement est inférieur à 40 ; l'effectif éligible avant plafonnement est supérieur à 40 et le plafonnement le ferait passer en dessous de 40. Dans ce cas, l'effectif primé est plafonné à 40.

⁷¹ « L'unité de gros bétail (UGB) est une unité de référence permettant d'agréger le bétail de différentes espèces et de différents âges en utilisant des coefficients spécifiques établis initialement sur la base des besoins nutritionnels ou alimentaires de chaque type d'animal. L'unité standard utilisée pour le calcul du nombre d'unités de gros bétail (= 1 UGB) est l'équivalent pâturage d'une vache laitière produisant 3 000 kg de lait par an, sans complément alimentaire concentré. »

Source : [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Livestock_unit_\(LSU\)/fr](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Livestock_unit_(LSU)/fr)

C - Pour les agriculteurs : des innovations, une complexité persistante

1 - Des innovations dans le système de déclaration aux effets ambivalents

a) Une charge supplémentaire liée au déploiement du système de suivi des surfaces en temps réel (3STR)

En permettant le contrôle des couverts végétaux à distance via l'analyse par intelligence artificielle (IA) des images satellitaires, le système de suivi des surfaces en temps réel (3 STR) devait réduire le nombre de contrôles sur place en les concentrant sur les données d'exploitation qui ne peuvent pas être suivies par satellite tels que les cultures en mélange, les bandes tampons, les pratiques culturales, le mode de valorisation des cultures, les justificatifs documentaires ou encore les effectifs animaux.

Le déploiement du 3STR s'est paradoxalement traduit par des démarches complémentaires à réaliser de la part de l'ASP mais également par les agriculteurs eux-mêmes lorsque la prédiction de l'IA ne correspond pas à la déclaration du couvert végétal réalisé par l'agriculteur. Cela conduit à des demandes de modifications lors des réceptions des « feux rouges » générés par l'IA (12 000 en 2022 et plus de 29 000 en 2023, cf. *supra*) ou à la réalisation de photos géolocalisées. Les chambres d'agriculture proposent un accompagnement ponctuel pour fournir ces photos.

Des agriculteurs consultés témoignent de la lassitude et de la perte de sens suscitées par ce dispositif numérique qui avait vocation à fiabiliser et rationaliser le suivi de leur déclaration mais concourt finalement à alimenter leur défiance.

b) Un droit à l'erreur bienvenu mais d'application limitée

Permis par l'article 7 du règlement d'exécution (UE) 2022/1173, encadré par l'arrêté du 31 mars 2023⁷², le droit à l'erreur est mis en œuvre :

- à l'initiative de l'exploitant, lorsqu'il détecte de lui-même une erreur dans sa déclaration ou pour signaler une modification nécessaire (changement d'assolement ou accidents culturaux par exemple) et qu'il n'a pas été informé d'un contrôle sur place ;
- à l'initiative de l'administration lorsqu'un écart est constaté au moment d'instruire la demande d'aide, avec trois cas de figures principaux : des modifications sont proposées à l'exploitant dans son espace personnel Telepac, à la suite de l'instruction du parcellaire déclaré (analyse du contour des parcelles et identification des éléments non admissibles), 15 jours lui étant laissés pour réagir à la proposition de l'administration, avec accord tacite ;
- *via le nouveau contrôle satellitaire des parcelles appelé « système de suivi des surfaces agricoles en temps réel (3STR) : un système de « feux », mis à disposition de l'exploitant dans son espace Telepac, lui permet de connaître les résultats d'instruction de l'éligibilité de sa culture. Le cas échéant, l'exploitant peut modifier son assolement ;*

⁷² Arrêté du 31 mars 2023 relatif aux modalités d'application concernant le système intégré de gestion et de contrôle, l'admissibilité des surfaces et l'agriculteur actif dans le cadre de la politique agricole commune à compter de la campagne 2023.

- à la suite de l’instruction des autres critères liées aux aides : lorsque l’administration détecte des incohérences ou des oublis afin que l’exploitant complète ou corrige sa déclaration.

Ce droit à l’erreur a été mis en œuvre largement dès la première campagne en 2023. D’après la DGPE, 61 000 modifications ont alors été réalisées dans Telepac et 12 000 « feux rouges » du 3STR ont permis de notifier des erreurs dans les déclarations parcellaires des exploitants. Concernant la campagne PAC pour 2024, 72 042 modifications de déclarations ont été effectuées par les exploitants et 29 373 « feux rouges » ont été notifiés.

Le droit à l’erreur autorise les exploitants à modifier leur déclaration PAC jusqu’au 20 septembre de l’année considérée, c’est-à-dire avant le paiement des aides (qui intervient en France à partir du 16 octobre pour les aides du premier pilier) et à condition qu’aucun contrôle sur place n’ait été notifié. Ainsi, l’appellation de « droit à l’erreur » qui n’apparaît pas en tant que telle dans le règlement communautaire s’apparente davantage à un droit à modification des déclarations avant paiement des aides.

Aller au-delà supposerait pour les autorités françaises d’obtenir dans le règlement une possibilité d’activer le droit à l’erreur après le paiement à l’agriculteur par l’ASP dans le cas où il pourrait établir sa bonne foi, dans le sens de ce qui prévaut en matière fiscale. Il conviendrait toutefois que les agriculteurs, le ministère et les organismes payeurs s’accordent sur la faisabilité d’une extension de ce droit à une période limitée après le versement des aides.

2 - Une intermédiation croissante

Dans ce contexte de complexité, le recours à un soutien extérieur lors des déclarations PAC par les agriculteurs va croissant⁷³ sous des formes variables – chambres d’agriculture, centres de gestion, organisations professionnelles ou associations et dont les prestataires ont encouragé la formalisation. S’agissant de la France, la part des demandes d’aides PAC relevant du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) intermédiées par les organismes de services, avec délégation partielle ou totale⁷⁴, est passée de 20 % lors de la campagne PAC de 2016 à 41 % lors de la campagne 2024 (voir tableau ci- dessous). Les délégations complètes, dont le délégataire porte la responsabilité, sont celles qui progressent le plus fortement (+ 84 %), devant les délégations partielles (+ 24 %). Les déclarations sans délégation accusent une forte baisse (- 40 %).

L’ASP indique poursuivre le travail de simplification des déclarations à partir de comités d’usagers : d’une part, en réduisant la demande de pièces inutiles (un recensement de l’ensemble des procédures liées aux aides SIGC a été conduit en 2025 à cette) ; d’autre part, en poursuivant les travaux visant à créer de nouveaux échanges automatiques de données entre le système informatique PAC et les sources de données externes⁷⁵. Malgré cela, selon la première évaluation sur la mise en œuvre du PSN commandée par le MAASA⁷⁶, seuls 17 % des exploitants estiment que la simplification annoncée et mise en place a eu un effet positif sur la

⁷³ *Study on simplification and administrative burden for farmers and other beneficiaries under the CAP | EU CAP Network.*

⁷⁴ La délégation partielle pour « assistance à la télédéclaration » permet aux OS de préparer le dossier PAC de l’exploitant, mais pas de le signer ; la délégation totale pour « télédéclaration avec signature » confie à l’OS la préparation et la signature de la télédéclaration.

⁷⁵ MSA, CNAV, DGFIP, INSEE, Cartobio.

⁷⁶ *Évaluation de la mise en œuvre du PSN PAC 2023-2027*, 2 décembre 2025.

réduction de leur charge administrative (que ce soit pour les aides gérées par l'État, comme pour les aides gérées par les régions).

Tableau n° 4 : évolution du nombre de déclarations PAC suivant le niveau de délégation lors des campagnes PAC 2016 à 2024.

	2016	Part	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Part	Évol.
Sans délégation	298 783	80 %	273 933	268 937	260 513	257 554	242 682	221 414	189 102	178 436	59 %	- 40 %
Délégation - signature bénéficiaire	17 907	5 %	20 536	19 252	18 439	17 216	16 585	18 437	23 551	22 119	7 %	24 %
Délégation - signature prestataire	56 217	15 %	67 666	66 276	70 146	70 675	82 150	98 076	102 657	103 172	34 %	84 %
Total des dossiers PAC	372 907	100 %	362 135	354 463	349 097	345 445	341 417	337 927	315 310	303 727	100 %	- 19 %

Source : Cour des comptes d'après les données communiquées par l'ASP

Alors que la Commission européenne propose d'étendre la « forme PSN » à d'autres politiques communes dans le cadre d'un plan de partenariat national et régional (PPNR), les leçons tirées du PSN de la PAC devraient être préalablement tirées et partagées par le MAASA avec l'ensemble des ministères concernés, au regard de la complexité du dispositif mis en place et des faibles bénéfices observés d'un point de vue stratégique comme de suivi de la politique publique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La France fait un large usage des marges de manœuvre nationales offertes par le PSN depuis 2023 au titre de la subsidiarité, en complément de facultés plus anciennes. Elles ne sont cependant pas mises en œuvre pour développer une approche stratégique plus ciblée de la politique agricole mais plutôt pour garantir le plus large accès aux aides au revenu du premier pilier, avec une moindre préférence pour les politiques de développement rural que dans d'autres États membres et un recul du périmètre de la subsidiarité régionale.

Sur le plan de la performance, le nouveau cadre de suivi et de performance a conduit à la mise en place d'un système de reddition de comptes complexe reposant sur deux nouvelles procédures de suivi par la Commission pouvant potentiellement déboucher sur des corrections financières (apurement annuel des performances supprimée fin 2025 et examen pluriannuel des performances) et un dispositif d'évaluation exigeant (14 évaluations prévues en France qui ne pourront servir que marginalement à l'élaboration de la prochaine PAC post-2027). Les coûts administratifs (mise en place d'une nouvelle gouvernance dédiée imposée par les textes européens) et budgétaires (12 M€ pour la mise en place du nouveau système de performance) sont disproportionnés au regard des bénéfices attendus.

Enfin, la simplification des procédures souhaitée par les agriculteurs et les administrations de gestion n'est pas au rendez-vous du PSN, accentuant la défiance et éloignant les agriculteurs d'une politique dont ils doivent être plus que jamais les acteurs dans une période de transitions lourdes. La charge administrative reste lourde et s'accroît. L'intervention des organisations professionnelles agricoles, certes dans le souci d'adapter les dispositifs à la diversité des secteurs de production, y contribue en favorisant la multiplication des cas particuliers et des exceptions. Du point de vue des administrations gestionnaires nationales, il en résulte une rigidification des procédures. De celui des agriculteurs, l'introduction du droit à l'erreur reste incomplète ; les innovations en matière de contrôles, a priori conçus pour faciliter leur conduite, ont en réalité des effets ambivalents. La simplification demeure un chantier indispensable pour la prochaine PAC.

La mise en œuvre du PSN en France depuis 2023 n'a pas atteint pleinement les objectifs assignés, du point de vue de la subsidiarité, du suivi de la performance et de la simplification. Avant son extension à d'autres politiques communes, un bilan de la démarche devrait être effectué.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. Lors de la négociation de la PAC post-2027, défendre un système de suivi de la performance substantiellement simplifié. (ministère de l'agriculture, 2027) ;*
- 2. Engager une concertation avec les représentants des agriculteurs, leurs organismes de conseil et les organismes payeurs sur les options de simplification des déclarations PAC. (ministère de l'agriculture, 2026).*

Chapitre II

L'impact économique et environnemental : des résultats décevants, une logique de conservation face au besoin de transformations

Comme le montre et l'organise le cadre de performance qui le régit, le PSN de la France se voit assigner de nombreux objectifs relevant de finalités économiques et environnementales dont l'articulation est complexe et instable. Les premières sont celles qui régissent historiquement la PAC et se sont étoffées au fil des réformes européennes. Les secondes sont apparues avec la montée des désordres environnementaux et ont donné lieu en décembre 2019 à des objectifs ambitieux à travers le « Pacte Vert pour l'Europe ». Le PSN de la France atteint-il ses objectifs d'amélioration de la performance économique et environnementale de l'agriculture française dans un contexte de transformations liées aux « *transition des systèmes agro-alimentaires européens*⁷⁷ » ?

I - Au plan économique, une insuffisante adaptation des objectifs, des outils et des indicateurs aux besoins

En premier lieu, la mise en œuvre de la PAC en France dans le cadre du PSN contribue-t-elle à améliorer la performance productive de l'agriculture française ?

A - La production, raison d'être de l'agriculture et de la politique agricole

Il s'agit d'apprécier les impacts du PSN sur la fonction première de l'agriculture : la production de biens et de services pour l'alimentation. La production agricole résulte d'une combinaison d'éléments qui figurent à l'annexe n° 6 et dessinent les contours des possibilités – et symétriquement des contraintes – qui entourent la production agricole et déterminent les

⁷⁷ « La Politique agricole commune 2028-34 dans le Cadre financier pluriannuel 2028-34 : que retenir des propositions de la Commission de la mi-juillet 2025 ? » Hervé Guyomard, INRAE, septembre 2025.

décisions des agriculteurs en termes de systèmes⁷⁸, d'orientations techniques⁷⁹ et de pratiques agricoles⁸⁰.

Les possibilités de production relèvent d'abord de la disponibilité physique, du coût et de l'efficacité (en fonction du progrès technique) des facteurs de production – capital (le foncier, dont le coût va croissant, les équipements qui supposent des investissements) et travail (influencé par une démographique vieillissante), ainsi que par la disponibilité et le coût des consommations intermédiaires (intrants principalement chimiques, énergie et alimentation animale, dont une partie est importée). Elles résultent également de l'ampleur des débouchés, sur le marché national et à l'exportation vers le marché intérieur européen et les pays tiers, ainsi que des importations.

En vertu des engagements internationaux auxquels l'Union européenne a souscrit depuis 1994 dans le cadre du GATT puis de l'OMC, elle limite ses outils de stimulation de la production pour éviter des distorsions de concurrence avec les pays tiers (en contrepartie de l'ouverture de marchés agricoles et non agricoles dans le cadre des échanges internationaux)⁸¹. Des réglementations ou des prélèvements justifiés par les impacts négatifs de la production sur l'environnement (qualité et quantité d'eau, émissions, biodiversité) jouent également un rôle sur la production, tout comme avec un effet inverse, le niveau des subventions publiques justifiées par la production de biens publics (alimentation, souveraineté alimentaire, environnement, aménagement du territoire, paysages).

B - Des objectifs économiques multiples, dont la cohérence n'est pas organisée par le PSN

1 - Une multiplicité d'objectifs économiques

Les buts de la PAC, initialement strictement économiques, sont assignés au PSN français en premier lieu par l'article 39 du TFUE. Le règlement (UE) 2021/2115 y ajoute des objectifs « *généraux* » et « *spécifiques* » de nature économique qui régissent les finalités du PSN de la France comme celui de chaque État membre (cf. *supra* partie 1.2) à commencer par le développement et la viabilité économique de la production agricole. Le soutien au revenu apparaît en tant qu'objectif spécifique. Il en va de même de la compétitivité, à titre général et spécifique. La résilience est également érigée en objectif, afin d'assurer la poursuite ou le développement de la production à travers les chocs. Tout comme la sécurité alimentaire définie par la FAO comme la satisfaction d'un impératif d'accès à l'alimentation en quantité et en prix. L'UE ajoute à cette définition, depuis les répercussions de la guerre en Ukraine, des enjeux de

⁷⁸ Un système de production est un ensemble de parties interdépendantes qui utilisent et combinent des facteurs de production pour transformer des matières premières en biens et services. Il implique la coordination de ressources, machines et travailleurs pour atteindre des objectifs de production spécifiques.

⁷⁹ Les orientations technico-économiques (OTEX) classent les exploitations agricoles selon leur production principale, comme par exemple les grandes cultures, le maraîchage, la viticulture, ou l'élevage bovin lait ou viande, etc.

⁸⁰ Les pratiques agricoles sont des méthodes de culture et d'élevage conformes à des règles relatives à la production, parfois encadrées par un cahier des charges ou des normes.

⁸¹ Il s'agit de « *s'assurer que l'aide de base au revenu et les types d'intervention y afférents continuent à être notifiés en tant qu'aides relevant de la "boîte verte" ayant des effets de distorsion des échanges ou des effets sur la production nuls ou, tout au plus, minimes* » (règlement UE 2021/2115).

préservation de la capacité productive de l'Europe et de réduction de sa dépendance aux importations de produits et d'intrants. S'y ajoute la diversité agricole, celle des modes d'organisation et de production des exploitations, des exploitations familiales aux grandes entreprises, dont découle une recherche d'équité dans la redistribution des subventions au bénéfice de « *ceux qui en ont le plus besoin* »⁸². L'innovation est un objectif pour moderniser la production, notamment au plan numérique⁸³. Une meilleure répartition de la valeur au profit des producteurs constitue un autre objectif par rapport à l'amont et à l'aval. La PAC doit également contribuer, avec et au-delà de l'agriculture, au tissu économique des zones rurales notamment avec les politiques de développement rural.

Ce foisonnement des objectifs économiques correspond à une diversité des réalités agricoles et rurales et des objectifs de politique publique au sein de l'Union. Elle est particulièrement marquée en France. Mais ces objectifs présentent de potentiels conflits, dont la résolution suppose une mise en cohérence et/ou une adaptation des instruments⁸⁴. Ces arbitrages concernent principalement la place donnée à la compétitivité par rapport à des objectifs de souveraineté alimentaire, de diversité, de résilience et de soutien à l'activité en zone rurales, voire de développement et de viabilité de la production lorsque les conditions de la concurrence et l'ampleur des externalités négatives ou positives non prises en charge par le marché ou par la subvention y font obstacle. Il est dès lors souhaitable que le PSN de la France contribue à l'avenir à une meilleure cohérence de ces objectifs. S'agissant du niveau européen, les propositions de la Commission pour la période 2028-2034 y participent en réduisant leur nombre. Cette mise en cohérence est indispensable pour fixer un cap stratégique clair et stable pour les agriculteurs.

2 - Un objectif socio-économique : la poursuite de la redistribution vers « *ceux qui en ont le plus besoin* »

À bien des égards, le PSN traduit une politique à finalité sociale, dont la justification tient à ce qu'en moyenne le revenu des agriculteurs est inférieur à celui des autres actifs. Comme le rappelle le PSN de la France, en moyenne 2009-2019, le revenu des entreprises agricoles représentait, en 2019, 75 % de la moyenne des salaires constatés en France. Cet indicateur est l'un de ceux du PSN (I2 « *réduire les disparités en termes de revenu : évolution du revenu agricole par rapport à l'économie en général* »).

Il répond également à un objectif de redistribution interne à l'agriculture « *vers ceux qui en ont le plus besoin* » qui relève à la fois du registre social et économique. Il s'agit de rééquilibrer les soutiens vers les exploitations les moins rentables et compétitives (en raison de

⁸²Selon la Commission (COM(2025) 75 final) il s'agit d'un soutien du revenu qui serait « *d'avantage orienté vers les agriculteurs qui en ont le plus besoin, en accordant une attention particulière aux agriculteurs des zones soumises à des contraintes naturelles, aux jeunes et aux nouveaux agriculteurs, ainsi qu'aux exploitations mixtes* » et « *la volonté d'orienter le soutien vers les agriculteurs qui contribuent activement à la sécurité alimentaire dans un contexte où les exploitations européennes les plus grandes, relativement peu nombreuses, occupent la plus grande part de la surface agricole de l'UE et produisent la majeure partie de notre alimentation, avec des revenus majoritairement plus élevés que ceux des unités plus petites* ».

⁸³ Voir Cour des comptes, *Le soutien à l'innovation en agriculture*, 2025.

⁸⁴ Voir par exemple « *La Politique agricole commune 2028-34 dans le Cadre financier pluriannuel 2028-34 : que retenir des propositions de la Commission de la mi-juillet 2025 ?* » Hervé Guyomard, INRAE, septembre 2025.

leur taille, de leur orientation ou de leur mode de production, de leur localisation naturelle ou géographique ou de leur structure juridique) dans une volonté, fixée par le cadre européen, de soutien à la « diversité » des agricultures et de maintien de la capacité productive. C'est l'objet de plusieurs dispositions obligatoires ou optionnelles, à commencer par le paiement redistributif, désormais obligatoire pour au moins 10 % des aides du premier pilier.

Le PSN de la France se situe dans la continuité de l'effort de convergence engagé depuis 2015 pour réduire les inégalités de distribution des aides directes entre les secteurs de production (depuis les grandes cultures vers l'élevage) et les régions correspondantes (du nord vers le sud) nées des conditions ayant prévalu à la fixation par région des droits à paiements de base (DBP) pour le calcul des aides lors de la réforme de 1992. Comme le souligne le diagnostic établi préalablement à l'élaboration du PSN, d'importants transferts ont été opérés après 2007 et 2014 et sont poursuivis.

Le diagnostic établi en vue du PSN souligne la persistance de fortes disparités en fonction de la structure des exploitations, des productions et des territoires. En 2019, la moitié des exploitations se situaient à des niveaux de revenu annuel, après aides, inférieurs à 2 147 €, et un quart en dessous de 7 950 €, alors que le quart supérieur était au-dessus de 40 940 €.

S'agissant des secteurs de production, la moyenne représentait moins de 25 000 €/UTANS⁸⁵ pour les orientations bovins viande, ovins/caprins, bovins mixtes, bovins lait, céréales/oléagineux/protéagineux et polyculture-poly-élevage, mais plus de 45 000 €/UTANS pour les porcins (année très élevée en 2019), la viticulture, et les autres grandes cultures. Elle était également supérieure à la moyenne en maraîchage-horticulture et volailles.

Les soutiens diffèrent fortement selon les secteurs sous l'effet du choix de ciblage des aides de la PAC des États membres. Ainsi, les subventions d'exploitation étaient supérieures à 45 000 € pour les bovins viande et les ovins/caprins (respectivement 38 % et 35 % des recettes), mais inférieures à 25 000 € pour le maraîchage, la viticulture, l'arboriculture, les porcins et les volailles (moins de 8 % des recettes)⁸⁶. En second lieu, une moindre concentration des aides est constatée en France qu'ailleurs en Europe. Les 20 % plus gros bénéficiaires des aides directes touchaient en 2019, 51 % des aides, contre 81 % en moyenne dans l'UE. Le montant attribué en moyenne aux exploitations de grandes cultures a diminué de plus de 25 % en 10 ans, tandis que celui des bovins viande et des ovins/caprins a augmenté fortement, et que les aides ont stagné pour la viticulture, le maraîchage et les granivores. Il reste que les difficultés économiques croissantes que connaissent les zones intermédiaires, situées aux marges du grand bassin parisien, avec une hausse des surfaces en céréales affectées par l'affaiblissement des rendements et la hausse du coût des intrants, méritent un examen particulier.

⁸⁵ Les Unités de Travail Agricole Non Salarié (UTANS) mesurent le temps de travail d'une personne à temps complet pendant un an, permettant d'évaluer la performance économique des exploitations agricoles en France.

⁸⁶ PSN de la France. Voir aussi annexe n°4.

C - Des outils centrés sur des aides au revenu plus conservatoires que dynamiques

1 - La prééminence confirmée des aides au revenu comme outil central du PSN de la France

Depuis la réforme de 1992, l'essentiel des soutiens de la PAC relèvent d'aides directes pour sécuriser les revenus des agriculteurs⁸⁷. Le règlement (UE) n° 2021/2115 ne déroge pas à cette règle en considérant (28) qu'il s'agit « *d'assurer généralement le revenu des agriculteurs – (...) un objectif central et historique de la PAC que le PSN se doit de remplir à titre principal* » et que « *les aides au revenu (sont) consolidées pour maintenir ce filet de sécurité indispensable à la capacité de production (...) et pour offrir la capacité au plus grand nombre d'investir dans la transition* ». Sous l'égide du PSN, en France comme dans l'ensemble de l'Union, les aides au revenu restent l'outil privilégié de la PAC pour atteindre ses objectifs économiques. L'aide de base au revenu correspond en France comme en moyenne européenne à près de 50 % des paiements directs, auxquels s'ajoutent d'autres aides découplées et des soutiens couplés. L'ensemble des aides directes du premier pilier correspond à 75 % des financements du PSN français (79 % en Pologne, 72 % en Allemagne, 62 % en Italie qui privilégie plus les aides du second pilier).

Tableau n° 5 : programmation des aides directes en France entre 2024 et 2028 en M€

Type d'aides	2024	2025	2026	2027	2028	Total	Part/ total
Aide de base au revenu	3 251,94	3 243,14	3 239,09	3 236,29	3 235,44	16 205,91	48 %
Aide redistributive complémentaire au revenu	673,64	671,88	671,07	670,51	670,34	3 357,46	10 %
Aide complémentaire au revenu pour les JA	116,28	116,28	116,28	116,28	116,28	581,39	2 %
Sous-total aides découplées au revenu	4 041,86	4 031,30	4 026,44	4 023,08	4 022,06	20 144,76	60 %
Eco-régime	1 684,11	1 679,71	1 677,69	1 676,29	1 675,86	8 393,65	25 %
Aides couplées au revenu	1 010,47	1 007,83	1 006,61	1 005,77	1 005,52	5 036,19	15 %
Total paiements directs	6 736,44	6 718,84	6 710,74	6 705,14	6 703,44	33 574,60	100 %

Source : PSN de la France (années par états financiers)

⁸⁷ L'unité choisie dans le PSN pour mesurer les revenus est le résultat courant avant impôts par unité de travail agricole non salarié (RCAI/UTANS), donnée issue du Réseau d'information comptable agricole (RICA). En France, toutes orientations et tous territoires confondus, le RCAI/UTANS moyen s'élève à 29 764 €/UTANS en 2019 3 (28 530 €/UTANS en moyenne olympique 2015-2019, avec de grandes variations selon les exploitations).

Ces outils de soutien direct au revenu des agriculteurs se voient attribuer explicitement trois finalités par le PSN français : soutenir les revenus des exploitants en général ; changer la distribution des revenus ; aider les exploitants à faire face aux aléas. La part prépondérante de l'aide au revenu dans le PSN suggère que cet outil se voit affecté à la réalisation d'objectifs plus nombreux encore (renouvellement des générations, préservation de l'environnement, soutien à des productions spécifiques). De manière générale, le ministère de l'agriculture y voit un élément de stabilité dans un environnement économique marqué par la volatilité des prix. Ce qui ne va pas sans susciter des interrogations sur la capacité de ces aides à atteindre des objectifs multiples et parfois contradictoires, même si des dispositifs complémentaires se voient attribuer des objectifs spécifiques (redistribution pour le paiement redistributif, installation pour le paiement en faveur des jeunes agriculteurs, environnement pour les éco-régimes).

2 - Les aides du programme stratégique national, une part variable mais souvent déterminante du revenu agricole

Les aides directes européennes déployées au titre du PSN représentent en moyenne 74 % du revenu courant après impôts (RCAI) des agriculteurs français entre 2010 et 2023, avec de grandes différences selon les productions : 43 % et 47 % pour les volailles et les porcins⁸⁸ ; 59 % pour les grandes cultures ; 200 % pour les bovins viande (cf. annexe n°7.1). Selon le PSN, près de la moitié des exploitations françaises auraient un revenu négatif sans ces aides⁸⁹. La France ne constitue pas une exception dans l'Union. Les aides directes au revenu correspondent en moyenne à 48 % des revenus agricoles dans l'ensemble de l'UE, de 32 % aux Pays Bas à 82 % en Allemagne. Ces constats sont cependant volatiles comme le montre les éléments recueillis pour la Cour par CERFrance Bretagne⁹⁰, qui fédère le plus grand nombre des centres de gestion agricoles, concernant l'élevage laitier et porcin de la région.

La contribution variable des aides au revenu : les données de CERFrance concernant les producteurs de lait et de porc en Bretagne

Chez les producteurs laitiers spécialisés adhérents des CERFrance bretons, les aides ont représenté en moyenne sur 10 ans, 10 % du chiffre d'affaires, mais 65 % du résultat courant. La conjoncture ayant été particulièrement bonne en 2022-2023, les aides n'ont alors représenté « que » 33 % du résultat des exploitations laitières. À l'inverse, lors de la crise laitière des années 2016-2017, les aides ont représenté plus d'une fois et demie le résultat final des exploitations. Elles ont apporté, en moyenne sur les cinq dernières années, 36 €/1000 l de lait vendu, permettant de couvrir environ 7 % des charges engagées. En l'absence d'aides, le prix du lait aurait dû être supérieur d'autant. À noter que sur cette même période de 5 ans, le prix du lait n'a pas permis de couvrir le coût de revient. Chez les éleveurs spécialisés en production porcine, les aides pèsent moins : en moyenne 1,6 % du chiffre d'affaires. Sur 10 ans, elles ont représenté 17 % du revenu, avec une variation allant de 8 % pour l'année 2022-23, à 71 % en 2016.

⁸⁸ Auxquels il faudrait ajouter les aides aux grandes cultures qui en constituent l'essentiel des consommations intermédiaires.

⁸⁹ En 2019, près de 90 % des exploitations moyennes et grandes bénéficient d'au moins une subvention (33 510 € d'aides en moyenne) représentant 13,9 % en moyenne des recettes des exploitations.

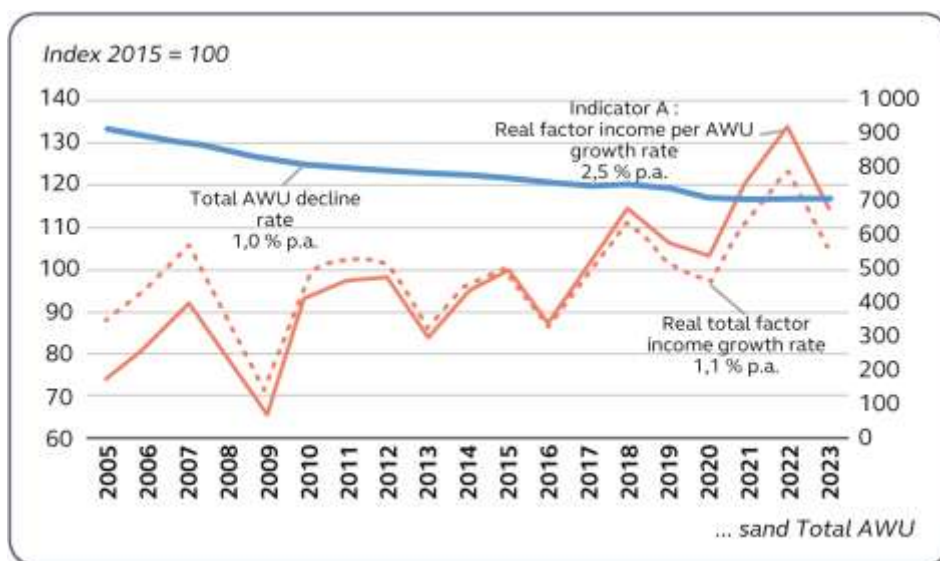
⁹⁰ Regroupement de centres de gestion pour les agriculteurs.

3 - Un constat : la stagnation de la production agricole

S'il n'est pas possible d'établir un lien direct entre des aides pour l'essentiel découplées et le niveau de la production, le rapprochement de plusieurs évolutions concernant les aides, les revenus et la production dessine une forme de stagnation de la production agricole. Du côté des aides, leur montant par exploitation⁹¹ en moyenne en France depuis 2006 se réduit pour le premier pilier en passant de 27 600 € à 24 685 € entre 2006 et 2024 (après un maximum à plus de 33 000 € en 2012/2013). La réduction est moindre en incluant les aides du second pilier qui contribuent également au revenu, passant de 31 502 à 30 487 €. Si les différences entre zones et secteurs de production – et jusqu'entre des exploitations dans des conditions semblables – sont importantes, en moyenne, le revenu des agriculteurs français demeurant en activité et mesuré par actif évolue favorablement depuis 20 ans, comme le montre l'évolution de la rémunération globale des facteurs de production en agriculture.

En réalité le revenu moyen par agriculteur augmente d'autant plus que la baisse du nombre des exploitants se poursuit, principalement en élevage. Le nombre d'exploitations passe de 663 000 en 2000 à 490 000 en 2010 et 390 000 en 2020⁹² – avec une taille moyenne qui continue à augmenter (96 ha en 2020 après 55 ha en 2010 et 42 ha en 2000⁹³) et celui des exploitants baisse de 603 884 en 2010 à 496 365 en 2020⁹⁴.

Graphique n° 3 : revenu des facteurs par actif de l'agriculture française (2005-2023)



Source : Matthews (2024d)

Au même moment, la production agricole française a certes augmenté en valeur depuis 2010 sous l'effet des hausses de prix – avec une forte volatilité – passant de 68,9 Md€ en 2010

⁹¹ Source RICA, France entière, euros constants.

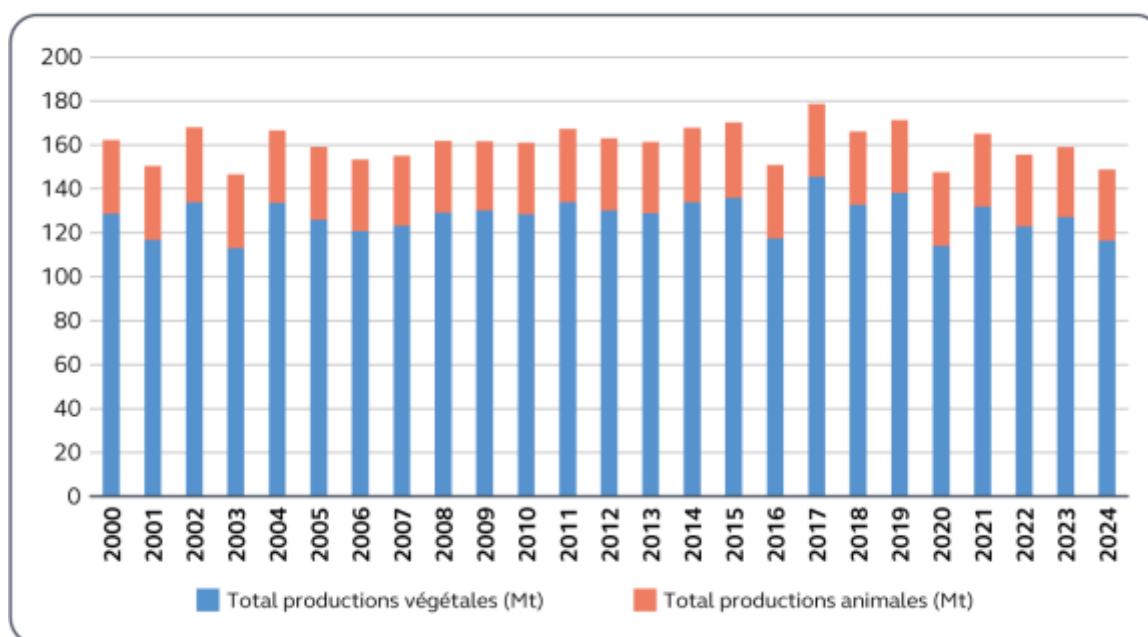
⁹² L'ampleur de cette baisse se ralentit, passant de 2,3 % par an entre 2010 et 2020 après - 3,0 % entre 2000 et 2010 (Source : Agreste).

⁹³ Source : Agreste.

⁹⁴ Source : INSEE.

à 76,7 en 2020 et 90,3 en 2024, mais elle plafonne en volume sous l'effet de la poursuite de la réduction de la surface agricole utilisée (SAU) (- 0,8 % en 2020 par rapport à 2010⁹⁵), de la hausse des coûts de production ou encore du ralentissement du progrès technique dans les productions végétales.

Graphique n° 4 : évolution de la production agricole française en volume de 2000 à 2024 (en Mt de produits agricoles bruts ou équivalents)



Source : Cour des comptes d'après MAASA et Eurostat

Les aides de la PAC s'accompagnent ainsi, même si elles sont à 85 % découplées s'agissant du premier pilier, d'un maintien ou d'une stagnation de la production en soutenant les revenus et l'activité agricole notamment sur des surfaces qui sans elles auraient disparu et continuent à bénéficier des aides à la surface notamment dans un contexte d'agrandissement des exploitations.

4 - La contribution des aides couplées à la performance productive

La France fait un usage maximum des aides couplées (à l'hectare pour les cultures, à l'animal pour l'élevage), qui entretiennent par définition le rapport le plus étroit avec le soutien à la production agricole. Un montant d'environ 1 Md€ y est consacré par an, correspondant à 15 % des paiements directs du PSN, soit le maximum autorisé par la réglementation européenne. Ils sont destinés principalement à l'élevage de ruminants, ainsi qu'aux légumineuses pour accroître l'autonomie des systèmes de production en élevage au vu de la baisse des surfaces et de la production (cf. annexe n°7.2). Les justifications économiques posées par le PSN de la France pour développer les aides couplées sont principalement le ciblage et/ou la redistribution en faveur de certaines filières en difficultés et/ou bénéficiant de moindres niveaux de soutien (élevage de

⁹⁵ Source : Agreste.

ruminants ovin, caprin, bovins-viande, blé dur, petites surfaces en maraîchage), sur certains territoires (riz, houblon, pomme de terre féculée) ou sur les petites exploitations (nouvelle aide couplée à la production de légumes et petits fruits). Pour certaines filières et les territoires concernés, ces aides sont devenues indispensables au maintien de l'activité, par exemple pour la production ovine (en 2018, elles représentaient 32 % du RCAI des exploitations ovines). Elles concernent également des enjeux d'autonomie alimentaire à travers le soutien au développement des cultures riches en protéines, à la couverture des besoins pour l'alimentation animale et à l'autonomie des systèmes de production (légumineuses). Elles visent enfin une meilleure captation de la valeur par les producteurs de viande français plutôt que par l'aval de la filière (abattage, transformation, distribution, consommation) avec la nouvelle aide bovine.

**Tableau n° 6 : montants et bénéficiaires des aides couplées – PSN de la France
(millions d'euros et nombre bénéficiaires, 2022-2024)**

	Montants 2022	Montants 2023	Nombre bénéficiaires 2022	Nombre bénéficiaires 2023
Animales	852 933	810 431	121 805	125 868
Végétales	160 072	188 638	75 437	97 369
Total aides couplées	1 013	999	197 242	223 237

Source : Agreste

L'aide couplée bovine (mesure 32-04 du PSN) est versée aux éleveurs bovins (laitiers, viande et mixtes) de plus de 16 mois (cf. *infra* Chapitre I.III). Sa vocation est de limiter la réduction du cheptel bovin, avec pour indicateur de réalisation au titre du PSN le nombre de têtes aidées (O.11) qui passe de 6,917 millions en 2022 à 7,528 millions en 2023⁹⁶ et à 7,5 millions en 2024 pour un montant de 684 millions d'euros en 2024 selon le rapport de performance du PSN de la France. Ce dernier ne comporte cependant ni données historiques permettant de suivre le cheptel soutenu par ces aides couplées, ni tableau de programmation annuelle de la dépense pour cette mesure. Selon le rapport de performance 2024, « *pour les aides couplées animales, la déprise de l'élevage se poursuit* ». Le cheptel bovin a en effet poursuivi sa baisse en 2023 et en 2024, atteignant 16,4 millions de têtes, soit la neuvième année consécutive de baisse. En 2024 le nombre de vaches laitières a reculé de 2,8 %, celui de vaches allaitantes de 1,6 %.

L'aide couplée aux légumineuses à graines et aux légumineuses fourragères déshydratées ou destinées à la production de semences (mesures 32.06, 32.07⁹⁷ et 32.08⁹⁸ du PSN de la France) est versée à l'hectare de légumineuses à graines (protéagineux⁹⁹, soja, légumes secs¹⁰⁰) pour améliorer l'autonomie protéique de l'alimentation animale dans les élevages¹⁰¹ et des exploitations de grandes cultures par une moindre utilisation des fertilisants azotés ainsi que de

⁹⁶ Pour 2022 et 2023 source Agreste selon ASP.

⁹⁷ En zones de plaines et de piémont pour les exploitations en élevage et en polyculture élevage.

⁹⁸ Zones de montagne (éligibles au ICHN).

⁹⁹ Pois, féverole, lupin doux, etc.

¹⁰⁰ Lentilles, haricots secs, pois chiches, fèves.

¹⁰¹ Comme le souligne le PSN « *l'élevage reste fortement dépendant des importations de matières riches en protéines, lesquelles représentent l'équivalent de 1,3Mt de protéines végétales sous forme de tourteaux de soja. Les tourteaux de soja importés sont utilisés, par ordre d'importance décroissante, par les filières avicoles, laitière, bovine allaitante et porcine* ».

la consommation humaine de légumes secs, et une aide aux surfaces de légumineuses fourragères déshydratées¹⁰² ou destinées à la production de semences. Elle doit selon la programmation du PSN passer d'une enveloppe de 137 M€ en 2020 (2 % des paiements directs), à 155 M€ (soit 2,3 % des paiements directs) en 2023 en croissant d'environ 16 M€ par an pour atteindre près de 236 M€ en 2027, soit 3,5 % des paiements directs. L'objectif affiché par le PSN est le développement des surfaces dans le cadre du doublement attendu d'ici à 2030 de la sole de légumineuses pour atteindre 2 millions d'ha. L'indicateur de réalisation de cette mesure (O.10) est le nombre d'ha bénéficiant de cette aide couplée au revenu. Les rapports de performance de 2023 et 2024 montrent que l'instruction des aides couplées végétales n'a débuté qu'au premier trimestre 2024 et qu'en 2024 *« les réalisations sont un peu plus faibles que prévu sur les protéagineux tandis que les légumineuses fourragères affichent une dynamique conforme à la trajectoire planifiée »*, en invoquant précisément la raison pour laquelle la mesure est mise en place – un arbitrage avec les céréales et le colza plus défavorable aux protéagineux. Le niveau de la dépense engagée est en 2024 inférieur à la prévision du PSN (157,5 M€ pour 171 programmés) pour 1,231 millions d'ha aidés (principalement en cultures fourragères). Le PSN ne comporte ni données historiques permettant de suivre les superficies et les productions soutenues par ces aides couplées, ni tableau de programmation annuelle de la dépense pour cette mesure.

La création de l'aide couplée au maraîchage (mesure 32-19) concerne les exploitations maraîchères (petits fruits et légumes *« [destinés] notamment à approvisionner les circuits courts en péri-urbanité »*¹⁰³) jusqu'à 3 ha et disposant au minimum de 0,5 ha de légumes (hors pomme de terre primeur) ou de petits fruits rouges, dont l'indicateur de réalisation (O.10) est le nombre d'ha bénéficiant de cette aide qui atteint 3 381 ha en 2024. Le rapport de performance précise que pour 2024 *« l'aide au maraîchage a été moins souscrite que prévu, probablement parce qu'il s'agit d'une nouvelle aide »*. En 2024, au titre de la campagne 2023, 3 381 ha ont été aidés pour un montant de 5,89 M€. L'introduction de cette aide a pour objectif *« d'améliorer encore la couverture des besoins alimentaires des Français »* – le bilan d'approvisionnement pour les légumes frais en France montrait en 2015-2019 un taux d'approvisionnement déficitaire de 90 % et une dépendance aux importations à hauteur de 22 % de la consommation¹⁰⁴. Mais il n'apparaît pas dans le PSN d'évaluation de son impact sur la production et l'autonomie alimentaire.

Selon le bilan des aides de la PAC en 2022 et 2023 effectué par Agreste, le montant total des aides couplées en France s'est cependant légèrement réduit de 1 % (de 1,013 Md€ à 999 M€) même si le nombre des bénéficiaires a augmenté de 159 533 exploitations à 173 628 (+ 9 %), le montant moyen baissant de 6 334 € à 5 754 € (-9 %). Interrogé sur ce recul, le ministère en charge de l'agriculture y voit en première analyse un effet de changement de périmètre de certaines aides, ce qui devra être approfondi.

Alors que la Commission européenne propose pour l'après 2027 de rendre obligatoire la mise en place des aides couplées, à hauteur de 20 à 25 % des paiements dégressifs, des AAEC et des paiements aux petits producteurs, pour contribuer à soutenir la production, il est nécessaire de mieux mesurer les impacts économiques de ces soutiens – ainsi que les risques de captation par l'aval – afin de les cibler. L'évaluation de la contribution du PSN aux objectifs économiques de la PAC qui débute devrait y contribuer selon les attentes formulées par le MAASA. Il convient

¹⁰² Luzerne, trèfle, sainfoin, mélillon jarosse, serradelle seules ou mélangées.

¹⁰³ PSN de la France.

¹⁰⁴ Selon FAM référencé dans le diagnostic préalable à l'élaboration du PSN de la France.

de noter que la Commission propose de les limiter à une approche défensive pour des secteurs en difficultés, ce qui constituerait un recul préjudiciable au regard de la réglementation européenne actuelle qui exempte le soutien aux protéines de cette exigence restrictive.

5 - Les aides au revenu, un outil peu propice à l'orientation des décisions de production notamment lors des transmissions

Si elles présentent des vertus stabilisatrices en périodes difficiles, les aides au revenu ne constituent pas un outil adapté pour accompagner de manière ciblée les décisions des exploitants dans une période de transitions, notamment démographique. Leurs effets d'incitation tiennent largement à leur part dans le revenu. Soit celle-ci est importante et elle ne comporte aucun effet d'orientation puisque la survie de l'exploitation et le maintien d'une activité productive sont en jeu. Soit, à l'opposé pour un certain nombre de producteurs, l'apport des aides au revenu est marginal.

En second lieu, les aides au revenu ne sont pas des aides ciblées, même si certains compléments y contribuent, par exemple pour l'installation. Mais avec un minimum de 3 % des aides en faveur des jeunes agriculteurs dans le règlement européen, les aides au revenu du PSN ciblent faiblement le renouvellement des générations¹⁰⁵. Or, dans un contexte de vieillissement des exploitants et de multiplication des fins d'activité, la transmission et l'installation sont stratégiques du point de vue des décisions productives. Il s'y ajoute que les aides à la superficie, introduites dans le prix du foncier, renchérissent le coût des transmissions. Les aides du PSN n'interviennent donc pas aux moments et selon les modalités les plus propices pour accompagner les changements productifs.

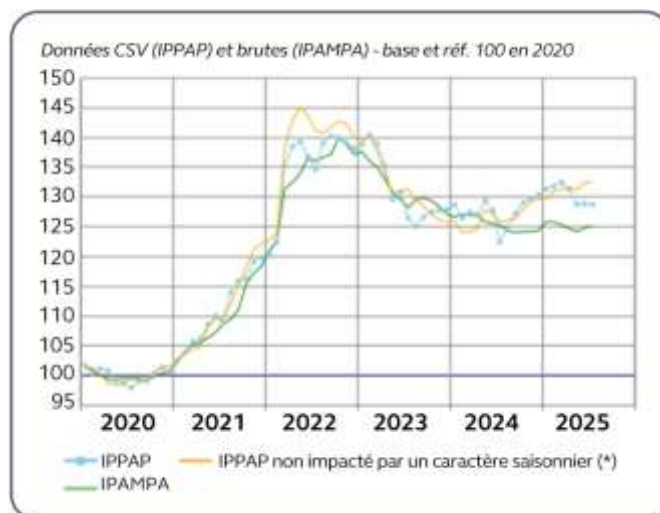
En outre, en renonçant comme la plupart des autres États membres (cf. *infra* Chapitre I-I à la dégressivité des aides directes, le PSN de la France se prive d'un moyen d'orienter les décisions productives en fonction d'un objectif de compétitivité à terme de l'exploitation. En renonçant au plafonnement et à la dégressivité, la France se prive d'outils permettant de dégager des marges de manœuvre financières pour renforcer le ciblage de la politique agricole, alors que les moyens qui lui sont consacrés se réduisent structurellement en Europe. La part du budget européen consacré à la PAC est en baisse régulière, de 60 % en 1988 à 47 % en 2010 et à 25 % aujourd'hui. Les perspectives ouvertes par la Commission européenne pour l'après 2027 prolongent cette tendance avec une réduction de 15 % à 20 % à hauteur de 300 Md€ pendant la période, après 388 Md€ pour la programmation actuelle. Or, la définition d'arbitrages en faveur de soutiens plus ciblés est particulièrement complexe dans le cadre d'enveloppe financière en réduction dès lors qu'ils conduisent mécaniquement à détériorer la situation de certains bénéficiaires pour améliorer celle d'autres agriculteurs. Dans ses propositions pour l'après 2027 la Commission envisage de rendre obligatoire la dégressivité des aides au revenu basées sur les surfaces.

6 - Une insuffisante prise en compte des fluctuations de prix

Les agriculteurs sont traditionnellement confrontés à la volatilité des prix de leurs intrants et de leurs produits. Ces fluctuations sont cependant particulièrement marquées – dans une tendance généralement haussière des prix – depuis 2020 sous l'effet des crises successives et notamment du conflit en Ukraine (cf. annexe n° 7.3). Cette volatilité a vocation à s'amplifier sous l'effet des changements et des chocs climatiques.

¹⁰⁵ « La prochaine réforme de la PAC : les variables de l'équation », INRAE et IDDRI pour le Parlement européen, janvier 2025.

Graphique n° 5 : prix des produits agricoles à la production et prix d'achat des moyens de production agricole



Source : INSEE, SSP (ministère chargé de l'agriculture)

L'impact de ces fluctuations de prix sur les revenus et la production est plus puissant que celui des aides au revenu qui sont versées sans lien avec la conjoncture et dont l'effet varie fortement selon les secteurs. Dans les moments de conjoncture haute elles constituent largement un effet d'aubaine (même si une partie est récupérée par le biais de l'impôt). À l'inverse, elles ne sont pas plus importantes en conjoncture basse. Elles ne sont pas ciblées selon les secteurs de production et la conjoncture, dans une logique qui serait au moins en partie contracyclique. À titre d'exemple, le PSN français comporte un dispositif en faveur des producteurs de betterave à sucre dans la région des Hauts-de-France à hauteur de 2,2 M€ par an pour couvrir les pertes de revenu (à partir de -20 % de revenu ; mesure 76.03 du PSN de la France au titre du FEADER). Les raisons invoquées pour expliquer sa non-mise en œuvre – complexité du dispositif, articulation avec les dispositifs assurantiels, désengagement des filières en phase haute des prix, enveloppe de financements limités – devraient faire l'objet d'un examen attentif par le MAASA en vue du prochain PSN afin de rendre effectifs des dispositifs de mutualisation contracyclique et que les professionnels s'y engagent y compris en périodes hautes de conjoncture. Ce type de dispositif contracyclique apparaît par exemple dans les propositions de la région de Bretagne en vue de la prochaine PAC.

Au vu de l'ampleur de la volatilité des marchés, il est nécessaire de prendre en compte dans le cadre de la future PAC, comme la Commission européenne semble l'envisager, des formes de différenciation des soutiens en fonction de la conjoncture, en lien avec des formes assurantielles qui devraient associer financements publics et professionnels.

7 - Une insuffisante prise en compte des risques et des crises

Le changement climatique a fait entrer le secteur agricole dans un nouveau régime de fréquence d'occurrence des risques et de leur ampleur pour lequel les dispositifs

d'indemnisation actuellement en vigueur ne sont plus adaptés¹⁰⁶. Or, en période de transitions, l'aversion au risque face à la multiplication des aléas économiques, climatiques et sanitaires ne peut que freiner les décisions notamment d'investissement. La France comme 13 autres États membres met en œuvre dans le cadre du PSN un dispositif de soutien d'ampleur limitée (cf. annexe n° 7.3), alors que l'Italie a fait un choix différent.

En effet l'Italie a fait le choix d'une mobilisation plus importante de son PSN – et de moyens budgétaires nationaux en appui de ces politiques de développement rural – en faveur de cet outil de gestion des risques. 70 % des exploitations italiennes sont couvertes pour les risques climatiques catastrophiques (gel/givre, sécheresse, inondation), avec une dépense de 1,287 Md€ sur le FEADER à laquelle s'ajoute 1,586 Md€ sur le budget national., dans le cadre d'un fonds AgriCAT. Il offre une couverture entre 10 % et 15 % du coût de production des cultures endommagées, sur une tranche de risques moyens, à partir de 20 % ou 30 % de pertes en fonction du type de culture.

Le PSN de la France introduit peu de nouveautés en matière d'appui à la gestion des risques, qui relèvent du second pilier de la PAC. Il s'agit d'une mesure optionnelle, par le biais de la prise en charge d'au plus 70 % de la prime d'assurance-récolte ou de la participation à des fonds mutualisés (mesure 76.01 du PSN de la France). Le rapport de performance 2024 fait état de plus de 68 000 exploitations concernées par la mesure (indicateur de réalisation 0.9), soit 15 % des exploitations (R.5) et d'un engagement financier de 179 M€ (inférieur à la dotation prévisionnelle de 184,5 M€). Il souligne une « *forte augmentation* » du taux de diffusion de l'assurance récolte comparé à celui de la programmation 2014-2022, les surfaces assurées ayant augmenté de 3 % en 2023, avec une progression très notable dans des secteurs auparavant très peu assurés (prairie et arboriculture, dont le taux de couverture atteint presque 9 % et 10,8 % contre 0,5 % et 1,5 %). On peut y avoir un effet non seulement de la multiplication des crises mais aussi de la réforme de l'assurance récolte en 2022 qui vise à « *généraliser le recours à l'assurance récolte et ainsi, à répartir le coût des crises affectant le secteur agricole entre l'État, les agriculteurs et les assureurs* ». Il reste que le niveau de couverture reste limité et extrêmement variable selon les productions agricoles : pour l'assurance subventionnée, il est de l'ordre de 30 % en grandes cultures et en viticulture, il a progressé à 25 % en légumes industriels mais demeure en revanche faible en arboriculture (2,4 %) en raison d'une offre peu adaptée, ainsi qu'en prairies (0,9 %) pour lesquelles l'offre est encore récente et nécessite un effort de diffusion.

L'enjeu est aussi budgétaire au vu de l'ampleur des dépenses de crises au niveau national. Les dépenses nationales d'aides de crise qui étaient inférieures à 500 M€/ an jusqu'en 2020 ont dépassé ce seuil depuis lors jusqu'à atteindre le milliard d'euros en 2022. Le réseau de filières agricoles « *Farm Europe* » estime à plus de 4,6 Md€ les aides nationales de crise dans l'UE en 2022, conduisant à évoquer « *un marché intérieur fragmenté*¹⁰⁷ ».

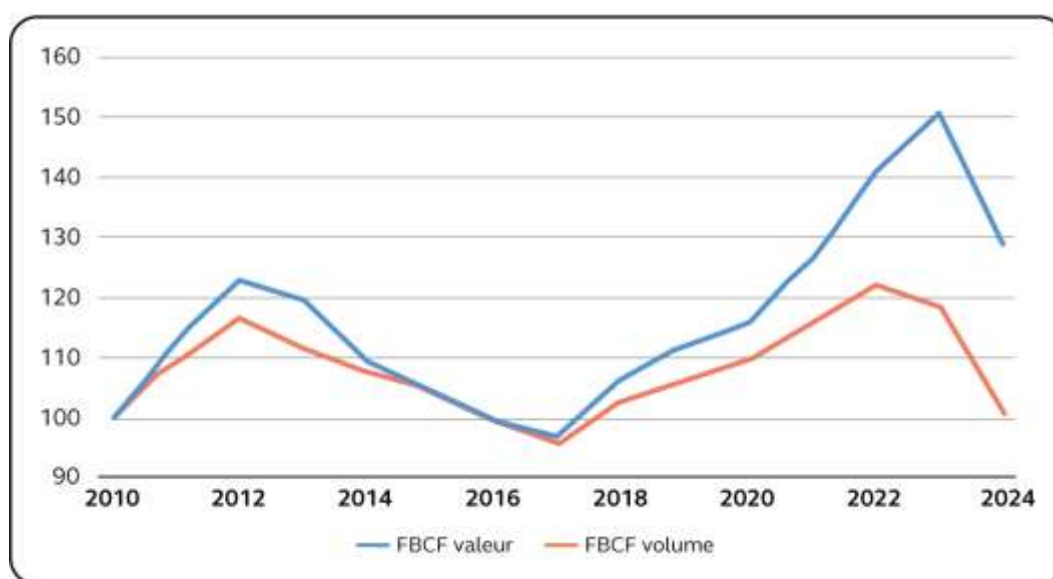
¹⁰⁶ Comme le montre par exemple l'examen par la Cour de l'exécution annuelle du budget du MAASA (Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025* – Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, avril 2026).

¹⁰⁷ Farm Europe, 2 novembre 2022.

8 - Un soutien trop limité à la modernisation productive

Une période de transitions rend particulièrement nécessaires des investissements pour adapter les capacités et les techniques de production (par exemple pour la numérisation ou encore l'adaptation des bâtiments d'élevage au vu du réchauffement climatique)¹⁰⁸ afin de renouveler les moyens de production et de renforcer leur efficacité. L'agriculture a d'importants besoins dès le stade de la production primaire (irrigation, machines et robots, ateliers, stockage, abattage, innovations, etc.) et pour la transformation. Cet effort d'investissement s'est pourtant affaibli en France dans la période la plus récente après plusieurs années de progression.

Graphique n° 6 : formation brute de capital fixe de la branche agricole en volume et en valeur en France depuis 2010



Source : INSEE, compte provisoire de l'agriculture, estimations au 16 juin 2025

Le PSN ne contribue que faiblement à la modernisation de l'appareil productif agricole. Les aides directes à l'hectare du premier pilier constituent en réalité des soutiens au fonctionnement. C'est le second pilier de la PAC qui y participe pour l'essentiel via des aides à l'investissement à travers des outils d'assistance technique, des subventions, à la recherche, des aides à la conversion. S'y ajoutent la contribution des dépenses sectorielles (fruits et légumes, vin, apiculture, coton) avec principalement les programmes opérationnels en fruits et légumes. Au niveau européen, les aides à l'investissement du FEADER ne représentent que 1 % du budget total de la PAC. En France, le PSN prévoit à ce titre 1,858 Md€ sur la période de programmation, soit 4 % des financements du PSN. La mesure 73.01 du PSN de la France comporte des subventions pour le remboursement des coûts des investissements productifs dans la production primaire¹⁰⁹. Le rapport de performances pour 2024 fait apparaître pour la première année de mise

¹⁰⁸ Comme le précise par exemple le considérant 28 du règlement (UE) 2021/2115 : « des investissements dans la restructuration, la modernisation, l'innovation et la diversification au sein des exploitations agricoles ainsi que dans l'adoption de nouvelles pratiques et technologies sont nécessaires pour améliorer l'attrait du marché pour les agriculteurs ».

¹⁰⁹ Taux de remboursement de droit commun entre 15 % et 65 % des dépenses éligibles.

en œuvre de cette mesure transversale seulement 20 exploitations bénéficiaires pour un montant de 758 942 € pris en charge par le FEADER (et 219 599 € de complément national). Par ailleurs, 12 M€ du FEADER ont été consacrés à neuf programmes opérationnels fruits et légumes au moins pour une part pour du soutien à l'investissement. Le PSN devrait pourtant constituer un cadre adéquat ou tout au moins articulé avec la nécessaire planification de l'effort d'investissement en agriculture aux niveaux de la production et de la transformation en identifiant dans la durée, au niveau des bassins de production en lien avec le niveau régional, les besoins, les conditions de réalisation au vu des différents objectifs de politique publique et l'allocation des ressources, en lien avec les financements nationaux comme ceux relevant du programme budgétaire 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ».

9 - Un impact non évalué sur la rémunération des producteurs primaires au sein de la chaîne de valeur

L'amélioration de la position des agriculteurs dans la distribution de la valeur par rapport à celle de l'amont (fournisseurs d'intrants) et de l'aval (transformateurs, distribution) est l'un des objectifs assignés au PSN. Il est majeur si l'on croit les constats ayant conduit aux lois EGALIM en France. Certaines mesures du PSN sont supposées y contribuer comme l'aide bovine, les encouragements au regroupement des producteurs, notamment à travers les interventions sectorielles et les programmes opérationnels comme dans les fruits et légumes et certaines mesures de développement rural comme l'encouragement aux circuits courts ou à la création d'observatoires. Ces effets ne sont cependant mesurés que de manière parcellaire par des indicateurs de résultat qui concernent la part des exploitations participant à l'organisation des producteurs sur financements PAC (R10) et de part de la valeur ajoutée en production organisée sur programmes opérationnels (R11). Un indicateur d'impact tient à la part de la valeur ajoutée de la production primaire dans le secteur alimentaire (I8). Au vu des moyens mis en œuvre on peut les estimer *a priori* limités, comme l'anticipent l'INRAE et l'IDDRI (2025).

D - Des indicateurs qui ne permettent pas de mesurer les impacts économiques du PSN

1 - Des indicateurs qui ne renseignent pas sur les effets productifs

Les indicateurs de suivi économique du PSN renseignent plus sur les moyens mis en œuvre que sur l'effet des mesures (cf. *infra Chapitre I-II*). L'indicateur de résultat R 4 « *lier le soutien au revenu aux normes et aux bonnes pratiques* » supposé permettre de suivre la réalisation de l'objectif spécifique a)¹¹⁰ comporte un niveau d'ambition que ne reflète guère sa composition : la part de la SAU couverte par des aides au revenu et soumise à conditionnalité. La Commission européenne fait état d'un R4 supérieur à 90 %, légèrement supérieur à l'objectif – qui ne renseigne que sur la pénétration des aides du premier pilier mais en rien sur les effets. Pour le PSN de la France, l'objectif pour la fin de la programmation est de 88,13 % de la SAU

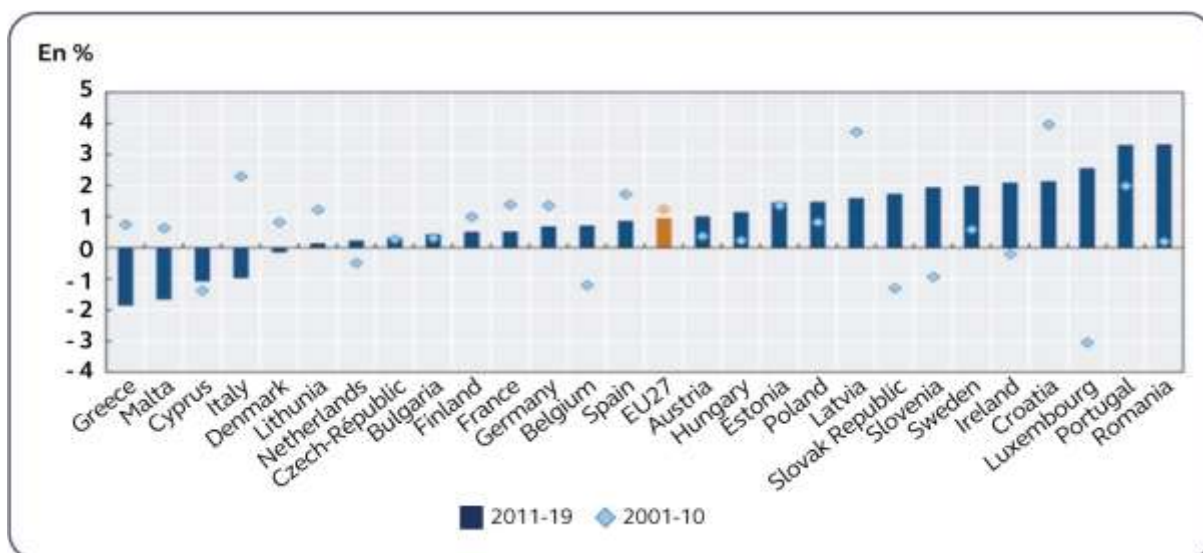
¹¹⁰ « Favoriser des revenus agricoles viables et la résilience du secteur agricole dans l'ensemble de l'Union afin d'améliorer la sécurité alimentaire et la diversité agricole sur le long terme et d'assurer la viabilité économique de la production agricole dans l'Union ».

couverte par une aide au revenu et soumise à la conditionnalité. En cohérence avec l'importance accordée aux revenus des agriculteurs à la fois comme objectif et comme vecteur de la PAC, des indicateurs d'impact viennent en mesurer l'évolution au titre de l'objectif spécifique a). Ces indicateurs d'impact mesurent la réduction des disparités de revenus avec les autres secteurs d'activité via l'évolution du revenu agricole par rapport à l'ensemble de l'économie (I2); la réduction de la variabilité des revenus agricoles via l'évolution des revenus agricoles (I3) ; le soutien au revenu agricole à travers l'évolution du revenu agricole par type d'exploitation (I4) ; les évolutions territoriales via celles du revenu agricole dans les zones sous contraintes naturelles (I5). Ces données ne renseignent pas sur l'impact économique du PSN.

2 - Mieux identifier les impacts du PSN sur la productivité générale des facteurs

Le PSN fixe un indicateur de suivi de ses effets sur l'augmentation de l'efficacité productive via l'évolution de la productivité totale des facteurs en agriculture (I6) pour la réalisation de l'objectif spécifique b) *Renforcer l'orientation vers le marché et accroître la compétitivité de l'agriculture, à court terme comme à long terme, notamment par une attention accrue accordée à la recherche, à la technologie et à la transition numérique*. L'évolution générale de cet indicateur n'est pas favorable depuis 2017 (hausse inférieure à 1 % l'an). Sur la période 2011-2019 la performance de l'UE (+ 1 % l'an) est supérieure à celle de l'ensemble de l'OCDE (+ 0,9 %) mais inférieure à celle de l'ensemble du monde (+ 1,3 %). Cette évolution générale comporte des disparités importantes entre États membres. La France et l'Allemagne ont en 2023 une performance supérieure à celle de l'Italie mais inférieure à la moyenne de l'UE, au contraire de la Pologne (cf. annexe n° 8).

Graphique n° 7 : taux de variation de la productivité totale des facteurs en agriculture dans les États membres de l'UE



Source : OCDE 2023

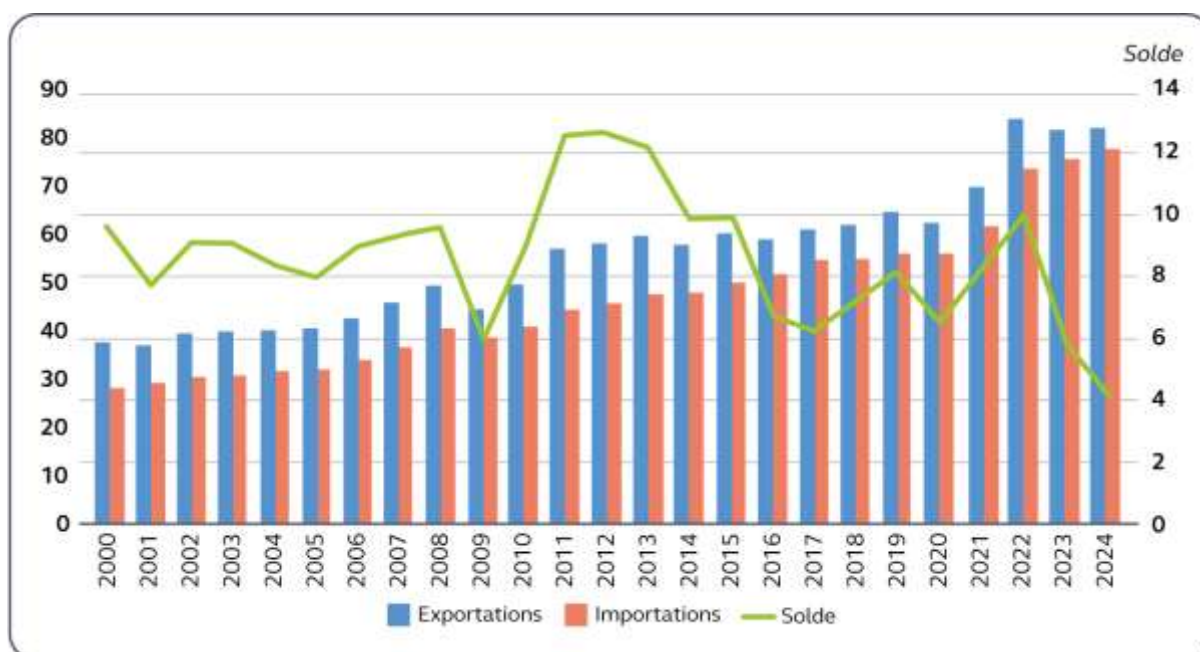
L'indicateur I6 permet d'intégrer à la fois l'innovation, la productivité du travail, celle des animaux et les rendements des cultures mais au-delà des mesures centrées sur le soutien à l'innovation, l'impact des mesures du PSN sur l'efficacité productive n'est pas réellement fléchi.

3 - Mieux identifier les impacts du PSN sur les échanges commerciaux

a) Des enjeux de balance commerciale pour l'agriculture française

Les échanges commerciaux constituent une dimension importante des débouchés ou de la concurrence pour la production agricole, principalement sur le marché intérieur européen, mais aussi avec les pays tiers. Le PSN comporte un indicateur d'impact relatif aux échanges commerciaux agricoles à travers le suivi des importations et exportations agricoles (I7). S'appuyant depuis 1962 sur la PAC, la France et plus largement l'Union européenne ont largement tiré profit de l'essor du commerce mondial notamment en termes agroalimentaires. La France est autosuffisante ou en quasi-autosuffisance, avec des situations très contrastées (cf. annexe n° 9). Certaines productions sont structurellement excédentaires (taux d'autoapprovisionnement nettement supérieur à 1) avec une capacité d'exportations élevée : la plupart des principales céréales, le sucre, le vin, plusieurs produits laitiers. Inversement, d'autres productions sont en situation de déficit structurel (taux très inférieur à 1) : riz, huile de palme, fruits tropicaux, soja. Certains produits présentent une situation contrastée. La France est ainsi exportatrice nette de produits laitiers mais elle importe une part substantielle de sa consommation. La performance commerciale de la France s'est cependant détériorée au cours des deux dernières décennies et singulièrement depuis 2022.

Graphique n° 8 : les échanges agroalimentaires de la France



Source : Vincent Chatellier, INRAE, présentation devant la commission des affaires économiques du Sénat, janvier 2026

Le solde commercial de la France est devenu pour la première fois négatif avec l'UE (- 3,7 Md€) en 2024 alors qu'il demeure largement positif avec les pays tiers (8 Md€), en raison surtout des excédents dégagés avec les États-Unis et la Chine¹¹¹. Ce recul global résulte

¹¹¹ Idem

principalement d'une dégradation des termes de l'échange avec une hausse marquée du prix des importations de produits (notamment fruits et légumes) comme d'intrants (cf. annexe n° 9) tandis que les spécialisations françaises à l'exportation sont en recul (vins et spiritueux, céréales, produits laitiers). La dégradation la plus marquée, depuis 10 ans, concerne le marché intérieur européen au bénéfice de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Pologne, de l'Espagne et de l'Italie. Elle marque un décrochage par rapport à ces concurrents européens sur certaines spécialisations françaises comme le vin et les produits laitiers. Les forces et les fragilités de l'agriculture française ont fait l'objet de constats selon lesquels, comme le souligne par exemple le CGAAER, « *si l'autosuffisance alimentaire de la France comme de l'Union européenne n'apparaît pas menacée, certains de ses fondements révèlent des fragilités intrinsèques et extrinsèques dont il faut prendre conscience*¹¹² ». Elle est cependant exposée à des difficultés de compétitivité et d'innovation et à des vulnérabilités externes (dépendance aux intrants, tant pour l'amont agricole que pour l'aval industriel, dépendance énergétique). Ces constats appellent des réponses notamment dans le cadre du PSN pour agir sur les différentes composantes de la compétitivité (prix et hors prix) via l'investissement, l'innovation et la montée en gamme dans certains secteurs, qui font aujourd'hui défaut.

b) Prendre en compte les enjeux critiques d'autonomie alimentaire

La crise du COVID, les conséquences de l'agression russe contre l'Ukraine, l'ampleur des fluctuations des prix des intrants et des produits agricoles, les politiques commerciales unilatérales conduisent la France et l'ensemble des Européens à mettre l'accent sur des enjeux de souveraineté ou d'autonomie alimentaires définies, selon FAM, par « *la capacité d'autodétermination d'un État sur les systèmes alimentaires qui se déploient sur son territoire* », en soulignant que « *penser la souveraineté alimentaire, ce n'est pas nécessairement tendre à l'indépendance absolue mais s'assurer d'une maîtrise considérée comme suffisante des dépendances externes, jugées pertinentes, nécessaires ou indispensables* » et que « *les dépendances externes avec les pays de l'Union européenne ne sont pas de même nature car ne présentent pas les mêmes risques* »¹¹³. Là où la sécurité alimentaire tenait à un impératif d'accès à l'alimentation en quantité et en prix, s'ajoute depuis lors des enjeux qui mêlent la préservation et le développement de la capacité productive de l'Europe et la réduction de sa dépendance aux intrants.

En France, la part des consommations directement importées représente 23 % du total des consommations intermédiaires des exploitations agricoles (énergie, engrais, alimentation animale non produite sur l'exploitation) et 42 % si l'on tient compte du contenu en importations des consommations intermédiaires produites en France à partir de matières premières ou fournitures importées. Les deux tiers de ces importations nécessaires à la production agricole française sont cependant d'origine européenne. Parmi les pays d'Europe de l'Ouest et du centre, la France consomme le plus d'engrais et ne dispose pas des ressources naturelles à bas coût nécessaires à leur fabrication. La production hexagonale ne couvre que 34 % des besoins du pays en engrais azotés, et les livraisons des pays européens permettent de couvrir 24 %

¹¹² *La dépendance des industries agroalimentaires à l'égard des biens et services étrangers et les priorités pour s'en affranchir*, CGAAER, février 2023.

¹¹³ *Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan*, FAM, février 2023.

supplémentaires¹¹⁴. L'élevage reste fortement dépendant des importations de matières riches en protéines, lesquelles représentent l'équivalent de 1,3 Mt de protéines végétales sous forme de tourteaux de soja dans les filières avicole, laitière, bovine allaitante et porcine. La diversification des sources de protéines et la recherche d'une plus grande autonomie aux différentes échelles (exploitation, territoire, filière) serait de nature à réduire cette dépendance, et constituerait un facteur de résilience face à la volatilité croissante des cours des matières premières¹¹⁵. L'enjeu est de renforcer et de retracer plus précisément les impacts du PSN sur l'autosuffisance alimentaire de la France et de l'UE, notamment du point de vue de la dépendance aux intrants dans un contexte politique et économique international instable.

c) Identifier les effets adverses du point de vue des distorsions de concurrence

Avec l'amplification des marges de subsidiarité, des interrogations apparaissent en France comme dans la plupart des États membres quant à la « loyauté de la concurrence » sur le marché unique entre producteurs au sein de l'Union, même s'il convient de rappeler que les principaux facteurs de distorsions semblent se situer hors de la PAC : contraintes et prix du foncier, rémunération du travail et protection sociale, réglementations phytosanitaires. Les institutions de l'Union (Commission, Parlement, Cour des comptes, Cour de justice) s'inquiètent quant à elles « d'une tendance consistant pour cibler les besoins, à délaissier les interventions de la PAC au profit d'instruments politiques extérieurs à celle-ci, tels que les politiques nationales. Les États membres (cherchent) à atteindre leurs objectifs en mobilisant des ressources en dehors des Plans ou au moyen de politiques et d'instruments nationaux »¹¹⁶. Les risques de distorsions sont le plus souvent imputés aux éco-régimes et aux aides couplées. Dès l'élaboration du règlement en 2021 sont apparues des craintes de distorsions de concurrence ou de « moins disant » environnemental en raison des marges de manœuvre laissées aux États membres pour la mise en œuvre de « l'architecture verte » qui conduisent à d'amples différences selon les États membres¹¹⁷, même si les évolutions récentes en relativisent désormais l'impact en raison de l'abaissement général du niveau d'exigences¹¹⁸ (cf. *supra* Chapitre II-II). Ces craintes sont formulées en France. Elles concernent aussi les pays tiers, avec l'accord entre l'UE et le Mercosur notamment. Elles le sont aussi dans plusieurs autres États membres. La fédération des agriculteurs allemands évoque ainsi « 27 différentes manières de mettre en place la PAC » et exprime des inquiétudes sur une « renationalisation », appelant « la Commission européenne à veiller au respect de l'article 39 du Traité ».

¹¹⁴ CGAAER, *La dépendance des industries agroalimentaires à l'égard des biens et services étrangers et les priorités pour s'en affranchir*, février 2023. Sachant que les consommations intermédiaires représentent 57 % de la valeur de la production agricole française. Outre l'énergie (9 %), les principaux postes de ces consommations intermédiaires sont les engrais (8 %), les produits phyto- pharmaceutiques (7 %) et l'alimentation animale non produite sur l'exploitation (18 %).

¹¹⁵ CGAAER, « *La dépendance des industries agroalimentaires à l'égard des biens et services étrangers et les priorités pour s'en affranchir* », février 2023. Sachant que les consommations intermédiaires représentent 57 % de la valeur de la production agricole française. Outre l'énergie (9 %), les principaux postes de ces consommations intermédiaires sont les engrais (8 %), les produits phyto- pharmaceutiques (7 %) et l'alimentation animale non produite sur l'exploitation (18 %).

¹¹⁶ Parlement européen, *Recherche pour la commission AGRI – Analyse comparative des plans stratégiques relevant de la PAC et de leur contribution effective à la réalisation des objectifs de l'Union*, juin 2023, cité par la CCUE (2024).

¹¹⁷ Guyomard H and al. – « *The next reform of the CAP: The variables in the equation* », European Parliament, Policy Department of Directorate for Regional Development, Agriculture and Fisheries Policies, Brussels, 2024.

¹¹⁸ Voir par exemple JF Garnier, V.Noel, « *Distorsions environnementales infra-européennes, une analyse exploratoire* », septembre 2025.

Même si le ministère chargé de l'agriculture voit avec raison dans le système d'aides actuel une garantie de stabilité et de sécurité face à la volatilité des marchés « *avant toute transition* », une adaptation des soutiens publics est nécessaire au vu des transitions en cours. À l'occasion de l'élaboration du futur plan national de partenariat national et régional (PPNR), qui inclura notamment la PAC, puis du plan stratégique national pour la prochaine période de programmation de la PAC, le système d'aides prévues par le PSN de la France devra évoluer vers un plus grand ciblage des soutiens, comme le suggère la Commission dans ses propositions, avec un premier objectif visant des soutiens « *plus ciblés* » vers des objectifs économiques et environnementaux. Ces évolutions qu'il revient au ministère chargé de l'agriculture d'expertiser notamment au regard des engagements de l'Union européenne auprès de l'OMC, devraient permettre de disposer de soutiens plus ciblés et dynamiques notamment sur l'installation, plus couplées, introduisant des éléments de dégressivité, comportant des éléments contracycliques et de plus grande gestion des risques comme de soutien à l'investissement.

II - L'impact environnemental du PSN : des premiers résultats en-deçà de l'ambition affichée

En second lieu, la mise en œuvre de la PAC en France dans le cadre du PSN contribue-t-elle à améliorer la performance environnementale de l'agriculture française ?

L'enjeu environnemental est déterminant dans le secteur agricole. Selon le diagnostic préalable au PSN établi par la France¹¹⁹, le secteur agricole français est le premier émetteur de gaz à effet de serre (GES) de l'UE en valeur absolue (19 % du total européen pour une SAU de 29 Mha), mais le 18^{ème} par unité de valeur de production, le 12^{ème} par hectare de SAU et le 24^{ème} par bovin.

Selon l'INSEE¹²⁰, en 2022, les rejets de gaz à effet de serre de l'agriculture – constitués de dioxyde de carbone (CO₂), protoxyde d'azote (N₂O) et méthane (CH₄) – représentent 19 % du total des émissions nationales, soit le deuxième secteur d'activité le plus émetteur après les transports (30 %). Les émissions s'élèvent respectivement à 42,6 millions de tonnes équivalent CO₂ (Mt CO₂ eq) de méthane (soit 56 % des GES de l'agriculture), 22,5 Mt CO₂ eq de protoxyde d'azote (soit 30 % des GES de l'agriculture) et 10,9 Mt de dioxyde de carbone (soit 14 % des GES de l'agriculture). L'agriculture est le principal contributeur des émissions nationales de protoxyde d'azote (87 % du total) issues des réactions de nitrification/dénitrification de l'azote provenant de l'épandage d'engrais (minéraux ou organiques) sur les sols pour leur fertilisation et des déjections des animaux et également le principal contributeur des émissions de méthane (70 % du total) issues de la fermentation entérique des ruminants et des émissions provenant des lisiers et fumiers lors de leur fermentation.

Hors GES, l'agriculture contribue également à la quasi-totalité des émissions nationales d'ammoniac (94 % en 2022). Ces rejets (514,2 Mt) proviennent principalement de l'épandage d'engrais et d'amendements minéraux (25 %) et organiques (19 %), ainsi que des animaux à la pâture (16 %).

¹¹⁹ Diagnostic en vue du PSN de la PAC 2023-2027, 22 décembre 2021.

¹²⁰ Émissions de GES et polluants atmosphériques issus de l'agriculture, INSEE référence, 27 février 2024.

S'agissant de la préservation des ressources naturelles, 73 % de la SAU française est classée en 2021 comme « zone vulnérable à la pollution par les nitrates » dans le cadre de la directive européenne dite Nitrates¹²¹. L'Autorité environnementale estime que l'agriculture est à l'origine de 88 % des nitrates contenus dans les eaux¹²². Sur le plan de la biodiversité, près de 60 000 hectares de prairies, pelouses et pâturages naturels ont été perdus par artificialisation entre 1990 et 2018 en France métropolitaine. Entre 1989 et 2023, les populations d'oiseaux communs spécialistes des milieux agricoles et des milieux bâtis ont baissé de 44 % et celles des milieux forestiers de 5 %¹²³.

La présente partie s'attache à examiner :

- la déclinaison dans le PSN français des trois objectifs assignés à la PAC 2023-2027 dans le champ environnemental (changement climatique, préservation des ressources naturelles, biodiversité), leur contribution aux objectifs du Pacte Vert et leur articulation avec les objectifs nationaux ainsi que les premiers résultats à partir des indicateurs disponibles ;
- l'efficacité des outils destinés à l'atteinte de ces objectifs au travers d'une part, de l'étude de la conditionnalité environnementale ; d'autre part, de l'étude de trois dispositifs d'intervention principaux (éco-régime, MAEC, aides à l'agriculture biologique).

A - Des objectifs environnementaux et climatiques peu précisés dans le PSN et mal suivis

Comme présenté dans la partie performance (cf. chapitre I, II), le règlement (UE) n°2021/2115 fixe un objectif général relatif au climat et à l'environnement et trois objectifs spécifiques rappelés ci-après. Le bien-être animal, s'il est comptabilisé au titre des dépenses environnementales, est inclus dans l'objectif spécifique sociétal « *Améliorer la réponse de l'agriculture de l'Union aux exigences de la société en matière d'alimentation et de santé* ». Il n'est pas inclus dans la présente évaluation.

Les trois objectifs spécifiques de la PAC 2023-2027 relatifs à l'environnement et au climat

Contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, notamment en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en renforçant la séquestration du carbone, et promouvoir les énergies renouvelables.

Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols, et l'air, notamment en diminuant la dépendance à l'égard des produits chimiques.

Contribuer à mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité et à l'inverser, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages.

¹²¹ Directive du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (91/676/CEE)

¹²² Avis délibéré n° 2021-98 adopté lors de la séance du 18 novembre 2021, p. 4.

¹²³ *La biodiversité en France – Extrait du Bilan environnemental 2024 | Données et études statistiques*

1 - La déclinaison par le PSN français des objectifs du Pacte Vert et leur articulation avec les objectifs nationaux : un exercice inabouti

Plusieurs documents stratégiques ont fixé, à l'échelle de l'Union européenne, les ambitions environnementales à horizon 2030 et 2050 : en décembre 2019, le Pacte Vert pour l'Europe¹²⁴ a fixé un cadrage général qui a été décliné en mai 2020 dans deux stratégies – Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à horizon 2030 « *Ramener la nature dans nos vies* »¹²⁵ et Stratégie « *De la ferme à la table* » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement¹²⁶ – et en 2021 dans la loi européenne sur le climat. De ces différents textes découlent cinq objectifs chiffrés – à l'horizon 2030 – qui concernent directement l'agriculture :

- réduire de 50 % les pertes de nutriments en assurant une absence de détérioration de la fertilité des sols ;
- réduire de 50 % l'utilisation des pesticides chimiques et les risques associés ;
- parvenir à 10 % des terres agricoles constituées de particularités topographiques à haute diversité ;
- contribuer à la réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990 à horizon 2030 et à la neutralité carbone à horizon 2050 (seul objectif contraignant du Pacte vert).

Tous les objectifs du Pacte Vert n'ont pas été traduits en objectifs chiffrés au niveau national dans le PSN. Ainsi, la France ne dispose pas d'un objectif chiffré consolidé s'agissant de la réduction des pertes de nutriments¹²⁷ ou du maintien des terres à particularités topographiques à haute diversité. Sur ce dernier objectif, le PSN français justifie l'absence de cible par le fait que « *le Pacte vert ne précise pas quels éléments et surfaces sont pris en compte dans le cadre de la stratégie biodiversité et s'il s'agit des mêmes que ceux exigés au titre de la conditionnalité de la PAC* ».

Même lorsque les objectifs du Pacte Vert sont déclinés et chiffrés au niveau national, la contribution attendue du PSN français à la réalisation de cet objectif n'est pas précisée :

- s'agissant de l'objectif d'accroissement de l'agriculture biologique, il est décliné et précis avec une cible de 18 % de SAU cultivée en agriculture biologique en 2027 et 21 % en 2030 auxquelles le PSN doit directement contribuer et rendre compte ;
- pour la perte des nutriments, il n'existe pas d'objectif national (cf. *supra*) mais le PSN fait état d'une potentielle diminution de la fertilisation minérale de 14 à 15 % à horizon 2030 par rapport à 2019 et d'une réduction de l'épandage de fertilisants azotés directement liée

¹²⁴ Communication de la commission au parlement européen, au conseil européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, le Pacte vert pour l'Europe, décembre 2019.

¹²⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 « *Ramener la nature dans nos vies* », mai 2020.

¹²⁶ Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, Stratégie de l'UE « *de la ferme à la table* » pour un système alimentaire sain, équitable et respectueux de l'environnement, mai 2020.

¹²⁷ La France a toutefois un objectif proche dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC) : « *réduire la consommation d'engrais minéraux azotés de 30 % en 2030 et de 50 % en 2050, par rapport à 2020, notamment par un meilleur ciblage* » (version SNBC 3 en consultation).

- à l'objectif de doublement des surfaces en légumineuses d'ici à 2030 estimée à – 7 %, soit – 150 000 tonnes ;
- pour les terres agricoles constituées de particularités topographiques à haute diversité, la seule cible trouvée en France – non incluse dans le PSN – concerne les haies avec un objectif d'accroissement de 50 000 km linéaires entre 2024 et 2030 ;
 - s'agissant de la réduction de 50 % des produits phytopharmaceutiques (pesticides) à horizon 2030, elle est reprise au niveau national par la Stratégie écophyto 2030 qui prend comme période de référence la moyenne constatée entre 2011-2013. La fixation de cette cible nationale découle de l'obligation faite aux États membres par la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 d'établir des plans d'action nationaux. Le précédent objectif de réduction de 50 % en 2025 par rapport à 2008 (issu du plan Ecophyto II+) qui figurait dans le PSN n'a pas été atteint. Le PSN n'a pas été actualisé pour prendre en considération l'actualisation de la cible à horizon 2030 et n'a pas évalué la contribution attendue des interventions du PSN à l'atteinte de cet objectif ;
 - pour les gaz à effet de serre (seul objectif contraignant du Pacte Vert), le PSN français indique que, selon les estimations du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), les mesures du PSN permettraient d'enregistrer une baisse des émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole pouvant aller de 9 % à 11 % par rapport au niveau de 2015 (l'objectif fixé par la Stratégie nationale bas carbone est de 18 %). Ce résultat serait obtenu grâce à une réduction de 10 à 12 % des émissions de protoxyde d'azote et de 9 à 12 % des émissions de méthane.

En outre, la multiplication des stratégies et des plans relatifs aux objectifs environnementaux et climatiques qui concernent directement ou indirectement le secteur de l'agriculture nuit à la lisibilité des objectifs, à leur articulation et à leur suivi. L'exercice de planification écologique mis en place à compter de 2023 en France et coordonné par le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) n'a pas permis la mise en cohérence des objectifs du PSN avec l'ensemble des autres objectifs environnementaux assignés au secteur de l'agriculture par les nombreuses stratégies et planifications (*a minima* sept stratégies et plans différents concernent directement l'agriculture).

Lors de l'élaboration de la PAC post-2027, il conviendra de mettre en cohérence les objectifs du PSN avec ceux des autres stratégies nationales en matière d'environnement et de climat qui concernent l'agriculture.

2 - Les indicateurs du PSN : une utilité limitée pour mesurer l'impact environnemental de la PAC

Sur les 44 indicateurs de résultat prévus par le règlement (UE) 2021/2115, plus de la moitié (24) concernent l'environnement et le climat, dont 13 obligatoires pour l'examen pluriannuel de la performance réalisé par la Commission européenne. La Commission a estimé que quatre d'entre eux étaient associés aux objectifs environnementaux du Pacte Vert¹²⁸ : le R 22 (gestion durable des nutriments), le R 24 (utilisation durable et limitée des pesticides), le R 29 (développement de l'agriculture biologique) et le R 34 (préservation des particularités topographiques).

¹²⁸ Commission européenne, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, mai 2020.

Dans son rapport sur l'ambition environnementale des PSN, la Cour des comptes européenne a ajouté deux autres indicateurs de résultat qu'elle estime pertinents pour le suivi de l'objectif de réduction des gaz à effet de serre : le R 13 (réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur de l'élevage) et le R 14 (stockage de carbone dans les sols et la biomasse). Au-delà de la réduction des émissions des gaz à effet de serre, il est également pertinent de suivre la réduction des émissions d'ammoniac (NH₃) dans la mesure où l'agriculture est responsable de 93 % des émissions nationales¹²⁹ (données 2019) et pour lequel il existe une cible nationale de réduction de – 13 % entre 2005 et 2030 (indicateur R 20).

Comme pour l'ensemble des indicateurs de résultat du PSN, ces indicateurs sont des indicateurs de couverture (taux de pénétration) qui rendent uniquement compte de la superficie bénéficiant d'une intervention ou d'un ensemble d'interventions que l'État membre a choisi de rattacher à l'indicateur (cf. annexe 14 pour les résultats par pays).

En ce qui concerne l'agriculture biologique, alors que le rapport annuel de performance 2024 français fait part de la crise du secteur avec une baisse substantielle des demandes d'engagements de conversion à l'agriculture biologique (les aides à la conversion dans le PSN n'ont bénéficié qu'à 0,3 % de la SAU¹³⁰), l'indicateur R 29 consacré à l'agriculture biologique (part de la superficie bénéficiant d'une aide de la PAC en faveur de l'agriculture biologique) pourrait laisser penser le contraire puisque la cible du PSN en 2024 (7,36 %) a été dépassée (7,42 %), grâce au rattachement de l'éco-régime par la voie de la certification agriculture biologique à cet indicateur. Cet indicateur – en progression – alors que les surfaces cultivées en agriculture biologique sont en régression ne présente pas d'intérêt pour rendre compte de la capacité ou non de la France à atteindre l'objectif de 18 % de SAU en agriculture biologique à horizon 2027.

L'indicateur le plus pertinent est la part de la SAU cultivée en agriculture biologique (10,1 % en 2024, d'après l'agence Bio¹³¹) qui montre une cible hors d'atteinte puisque la France ne pourra gagner près de huit points de part de culture en agriculture biologique en seulement trois ans. À titre de comparaison, entre 2015 et 2019, en période de forte croissance des conversions, la part des surfaces cultivées en agriculture biologique était passée de 4,8 % à 8,4 %, soit un peu plus de trois points en quatre ans.

S'agissant de la réduction des pertes de nutriments, l'indicateur de résultat retenu (R 22)¹³² est strictement identique à celui utilisé pour la réduction des émissions d'ammoniac (R 20) puisqu'il a été élaboré par la France en rattachant les surfaces couvertes par une unique intervention (MAEC 70.06) sur la qualité et gestion quantitative de l'eau dans les grandes cultures à la totalité de la SAU. À la suite des mauvais résultats enregistrés par cet indicateur car cette intervention (qui comprend plusieurs MAEC) a été peu souscrite (0,33 % de surfaces engagées pour une cible à 1,28 %), deux autres interventions très souscrites portant indirectement sur ces objectifs (autonomie fourragère et alimentaire pour les élevages /

¹²⁹ Données PSN p. 203. En 2019, l'agriculture a émis 554 Mt d'ammoniac. 39 % proviennent directement de l'élevage et 70 % en incluant la fertilisation des terres par les déjections.

¹³⁰ 0,6 % si l'on tient compte également de la campagne 2024.

¹³¹ Créée en novembre 2001, l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique, est une plateforme nationale d'information et d'actions qui s'inscrit dans une dynamique de développement, de promotion et de structuration de l'agriculture biologique française.

¹³² Part de la superficie faisant l'objet d'engagement.

préservation de l'équilibre agroécologique et de la biodiversité de milieux spécifiques) ont été rattachées à ces deux indicateurs qui resteront donc identiques pour rendre compte d'objectifs pourtant différents. La pertinence de ce rattachement réalisé en cours de programmation avait été contestée par certains représentants lors du comité national de suivi du PSN¹³³.

En termes d'impact, la réduction de la perte de nutriments ne fait pas l'objet d'un indicateur permettant de mesurer directement l'atteinte de la cible. En revanche, la directive nitrates permet une mesure d'impact indirecte via les nitrates dans les eaux souterraines avec la part des points de surveillance des eaux souterraines présentant une concentration en nitrates supérieure à 50 mg/l. Entre 2020 et 2023, 311 stations sur 2 510 (soit 12,4 %) présentent une concentration supérieure à 50 mg/l de nitrates, dont 309 en zone vulnérable et 2 en zone non vulnérable, soit une légère baisse par rapport à la période précédente 2016-2019 (12,8 %)¹³⁴.

S'agissant des émissions d'ammoniac, le PSN fait état d'un objectif de réduction de 13 % entre 2005 et 2030 mais la donnée 2005 n'est pas disponible, le SGPE remontant uniquement jusqu'en 2017. Au regard du temps long adopté pour l'atteinte de l'objectif, il devrait être atteint puisque la baisse était déjà de 13,9 % entre 2017 et 2024, de 617 kilotonnes à 531 kilotonnes par an¹³⁵.

En matière de réduction des pesticides, la cible fixée en fin de programmation par le PSN français par l'indicateur R 24 (60,7 % de surfaces couvertes) est supérieure de plus de 30 points à la moyenne européenne et très largement supérieure aux trois pays considérés qui ont fixé des cibles en fin de programmation respectivement à 28,9 % pour l'Allemagne, 37,2 % pour l'Italie et 15,3 % pour la Pologne. Les résultats obtenus en 2024 (84,14 % de surfaces couvertes par des engagements en faveur de la réduction des pesticides alors que la cible annuelle était de 55,63 %) attestent de la faible pertinence de cette cible qui a été construite de manière à être aisément atteinte. Ces résultats s'expliquent par le rattachement de l'éco-régime « voie des pratiques ». La France le justifie par la diversification des cultures « *qui implique une rupture du cycle des adventices et réduit leur tolérance aux pesticides* » et « *la couverture de l'inter-rang pour les cultures permanentes qui contribue à limiter la fuite des pesticides* ». Par son caractère d'aide de masse et ses conditions d'accès peu ambitieuses, le rattachement de l'éco-régime à cet indicateur ne présente aucun intérêt explicatif au niveau national au regard de l'objectif de réduction de 50 % des pesticides à horizon 2030 et vient, en outre, biaiser toute comparaison internationale dans la mesure où les différences substantielles de cibles entre États ne sont pas représentatives des différences de pratiques.

S'agissant de la mesure d'impact relative à l'usage des pesticides, l'indicateur de risque harmonisé 1 (HRI1), qui constitue le principal indicateur de suivi des objectifs de la stratégie Écophyto 2030, ne constitue pas une mesure directe puisqu'il correspond à la somme des

¹³³ Le Collectif Nourrir et la Fédération Nationale d'Agriculture Biologique (FNAB) ne sont pas favorables à la solution proposée de rattacher les MAEC herbivores (70.09) et les MAEC Biodiversité (70.10) à certains indicateurs (notamment R20, R22, R23). Selon eux, les mesures ne ciblent pas les mêmes types d'exploitations ni les mêmes territoires, et ils estiment que cela ne permettrait plus de mettre en évidence les problèmes structurels qui affectent les grandes cultures et les zones intermédiaires (comité national de suivi du 17 février 2025).

¹³⁴ Bilans de la mise en œuvre de la directive nitrates, p. 27 pour la période 2016-2029 et p. 35 pour la période 2020-2023. Pour la période 2016-2019, 331 stations sur 2 582 (soit 12,8 %) présentent une concentration supérieure à 50 mg/l de nitrates, dont 325 en zone vulnérable et six en zone non vulnérable.

¹³⁵ Source CITEPA, publiée par le SGPE dans son baromètre public.

quantités de substances actives (QSA) vendues en année N, pondérée par les coefficients liés à la classification des substances actives en différents groupes de risque.

L'indicateur relatif à la préservation des surfaces à particularités topographiques qui est davantage ciblé sur des interventions ayant un réel impact sur les pratiques (bonus haie de l'éco-régime et MAEC pour l'entretien durable des infrastructures écologiques (70.14) affiche une cible peu ambitieuse (0,27 % en fin de programmation) mais plus réaliste et comparable aux autres États membres qui, à l'exception de l'Allemagne (4,2 %) présentent des cibles proches de 1 % ou 2 %. En revanche, il ne renseigne pas sur l'atteinte de la cible qui est mesurée exclusivement à l'échelle européenne par un indicateur d'impact (part des terres agricoles présentant des particularités topographiques) et dont la valeur constatée en 2022 (6,45 % d'après le Centre commun de recherche de la Commission) rend inatteignable en France la cible à horizon 2030, au regard de la faible contribution de la conditionnalité aux objectifs de diversité avec la révision de la BCAE 8 (suppression du ratio d'infrastructures agroécologiques à respecter).

En matière de stockage de carbone dans les sols et la biomasse (R 14, part de surface bénéficiant d'engagement), la valeur cible française (26,2 %) est en-deçà de la cible agrégée au niveau de l'UE (35 %) mais est cohérente avec les interventions choisies ciblées¹³⁶ sur des pratiques en lien avec l'indicateur. Les mesures directes des émissions de gaz à effet de serre provenant de l'agriculture font état de 76 Mt équivalent CO₂ par an en 2024¹³⁷, nécessitant encore une réduction de 12,5 % d'ici à 2030 pour atteindre l'objectif français de 66,53 Mt équivalent CO₂ par an. Cette cible sera difficile à atteindre sans nouvelle impulsion de la PAC en matière environnementale. Ces données présentent toutefois des différences notables avec celles publiées directement par l'Union européenne qui font état (indicateur I 10) de 65,30 Mt équivalent CO₂ provenant de l'agriculture en 2023, soit une valeur inférieure à la cible que s'est fixée la France en 2030.

En conclusion, les indicateurs de résultat publiés annuellement dans les rapports annuels de performance ne sont d'aucune utilité pour mesurer l'atteinte des cibles du Pacte Vert. Si certains indicateurs d'impact – plus pertinents – existent, ils ne font pas l'objet d'une publication régulière et ne couvrent pas tous les objectifs. Enfin, quand des données existent, elles ne font pas toujours l'objet d'une publication cohérente entre organisme français et européen ou d'une série suffisamment longue pour mesurer l'atteinte de la cible sur la période de référence.

¹³⁶ Uniquement les prairies permanentes et les cultures permanentes de l'éco-régime voie des pratiques, les aides à l'agriculture biologique et des MAEC ciblées sur la qualité des sols (70.08) et les systèmes d'élevages herbagers dans les DOM (70.19).

¹³⁷ Source CITEPA, publiée par le SGPE dans son [baromètre public](#).

B - Les outils au service des enjeux environnementaux : un équilibre fragile entre conditionnalité et incitation budgétaire

1 - La conditionnalité environnementale : des règles mouvantes et affaiblies

Au titre de l'article 12 du règlement UE 2021/2115, les États membres doivent inclure dans leur PSN un système de conditionnalité environnementale en vertu duquel les bénéficiaires de la PAC recevant des aides au titre des paiements directs et des aides surfaciques du second pilier sont passibles de sanctions administratives (réduction des aides versées) en cas de non-respect. À cette fin, les bénéficiaires sont tenus de respecter :

- d'une part, les réglementations sectorielles, préexistantes à la PAC et rappelées dans les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG), issues des directives concernant la santé publique, animale et végétale, le bien-être des animaux et l'environnement ;
- d'autre part, des normes supplémentaires spécifiques à la PAC à travers le respect de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Il existe ainsi 9 BCAE définies par la réglementation européenne à décliner au niveau national qui couvrent quatre thématiques différentes : changement climatique, eau, sol, biodiversité.

a) Une conditionnalité environnementale en principe renforcée

Par rapport à la PAC 2014-2021 – qui comprenait déjà des ERMG et des BCAE – la conditionnalité devait être renforcée dans la PAC 2023-2027 (cf. annexe n° 10) par la mise en place d'un socle minimal de règles à respecter plus large et plus exigeant sur au moins trois points :

- la transformation des trois exigences spécifiques au « paiement vert » en conditionnalité de base obligatoire pour l'ensemble des aides de la PAC. Ainsi, les règles relatives au maintien des prairies permanentes, à la diversification des cultures et au maintien de surfaces d'intérêt écologique ont été transformées en BCAE (respectivement BCAE 1, 7 et 8). Il convient toutefois de souligner que dans le cadre de la PAC 2015-2022, 95 % des bénéficiaires de la PAC bénéficiaient du paiement vert et partant, étaient déjà soumis à ces trois exigences environnementales ;

- le renforcement de certaines exigences par rapport aux trois critères du paiement vert ou aux cinq BCAE reprises de la programmation précédente. Comme le montre le tableau en annexe n° 9, le relèvement du niveau concernait prioritairement l'introduction d'une rotation des cultures (BCAE 7) au-delà de la diversification « statique » prévue dans la précédente PAC, l'élargissement du champ d'application de la BCAE 9 relative aux prairies permanentes sensibles dans les zones Natura 2000 et l'application de la BCAE 6 relative à la couverture minimale des sols pendant les périodes sensibles au-delà des zones vulnérables aux nitrates ;

- la création d'une nouvelle BCAE pour les tourbières et les zones humides (BCAE 2).

b) Une conditionnalité globalement affaiblie

À la suite des contestations au sein du monde agricole, la conditionnalité a fait l'objet d'atténuations importantes dès 2024 qui ont abouti à une conditionnalité finalement moins exigeante par rapport à la programmation précédente.

S'agissant de la BCAE 1 (prairies permanentes) les modalités de calcul du ratio de référence régional ont été revues en 2024 afin que moins d'exploitations soient soumises au régime d'interdiction de retournement des prairies qui se déclenche, comme lors de la programmation précédente, à partir d'une baisse de 5 % du ratio régional de référence. En outre, le seuil de déclenchement du régime d'autorisation préalable au retournement des prairies permanentes a été assoupli : les exploitations sont soumises au régime d'autorisation à partir d'une baisse de 4 % du ratio régional, contre 2,5 % lors de la programmation précédente. Le règlement Omnibus III du 18 décembre 2025 poursuit cet assouplissement en donnant aux États membres la possibilité de porter de cinq à sept ans la période déterminant la qualification d'une surface comme prairie permanente et en réhaussant le ratio à partir duquel le retournement des prairies est interdit de 5 à 10 % par rapport à la période de référence.

Après les dérogations permises pour l'application de la BCAE 7 relative à la rotation des cultures en 2024, le régime a été notablement assoupli en 2025 avec un régime optionnel dans lequel les exploitants peuvent choisir entre une rotation stricte ou une diversification des cultures, avec une réintroduction des règles de diversification applicables lors de la précédente programmation. En outre, le règlement omnibus III susmentionné prévoit que les agriculteurs possédant une exploitation dont la taille maximale ne dépasse pas 30 hectares de surface agricole déclarée soient exemptés des contrôles et des sanctions administratives portant sur les exigences résultant de la norme BCAE 7.

Sur le maintien des éléments de paysage prévu par la BCAE 8, l'obligation de consacrer une part minimale de 4 % de la superficie agricole à des zones ou des éléments non productifs a été supprimée en 2024 alors qu'existait dans la programmation précédente une obligation de consacrer 5 % des terres arables à des surfaces d'intérêt écologique (jachères, éléments topographiques tels que haies, bosquets, mares ou cultures dérobées/fixatrices d'azote sans produits phytosanitaires).

S'agissant de la BCAE 9 sur l'interdiction de la conversion et du labour des prairies permanentes sensibles dans les zones Natura 2000, plusieurs exemptions ont été prévues dès 2024.

Enfin, de manière transversale, le règlement 2024/1468 du 14 mai 2024 a prévu une exemption de contrôle relative à la conditionnalité (ERMG et BCAE) pour tous les agriculteurs dont l'exploitation ne dépasse pas 10 ha, sans préjudice de la règle plus souple introduite postérieurement uniquement sur la BCAE 7. Sur la base des déclarants PAC 2025, cela concernerait 16 % d'exploitations (48 029 exploitants sur 290 246 déclarants).

Dans sa proposition de règlement relative à la PAC 2028-2034, la Commission envisage un nouveau système dit de « *gestion agricole durable* » qui, à ce stade, reprend quasiment à l'identique la conditionnalité actuelle, à l'exception de la suppression notable de la BCAE 1 sur les prairies permanentes. Le règlement susmentionné reprend le système actuel des ERMG et instaure en lieu et place des BCAE des « *pratiques de protection* » qui devraient être définies par les États membres dans le plan PNR au niveau national ou régional, sous réserve de respecter les recommandations de la Commission.

2 - Éco-régimes, mesures agro-environnementales et climatiques et aides à l'agriculture biologique : un impact environnemental inversement proportionnel à leur poids budgétaire

a) Des moyens en faveur des objectifs environnementaux et climatiques limités

En matière de crédits à allouer aux objectifs environnementaux et climatiques, trois seuils financiers minimaux sont fixés par le règlement (UE) n° 2021/2115 :

- au moins 25 % des paiements directs doivent être consacrés chaque année de la programmation 2023-2027 aux éco-régimes (article 97) ;
- au moins 35 % de la contribution totale du FEADER doit être réservé aux interventions portant sur les trois objectifs environnementaux et climatiques ainsi que sur le bien-être animal (article 93). Les interventions environnementales et climatiques devant être prises en compte pour évaluer si la part des 35 % du FEADER est atteinte sont listées par le règlement susmentionné ;
- 40 % de l'enveloppe financière globale de la PAC doit contribuer à la réalisation des objectifs en matière de climat (considérant 94).

Tableau n° 7 : dépenses pouvant être classées comme environnementales et climatiques sur l'ensemble de la programmation 2023-2029 (en M€)

	UE	France	All	Italie	Pol
Premier pilier (FEAGA)					
Eco-régimes	44 450	8 583	4 935	4 402	4 334
Part/paiements directs	24 %	25 %	22 %	25 %	25 %
Deuxième pilier (FEADER)					
Aides pour les zones soumises à des contraintes naturelles (O.12)	10 116	2 731	539	692	642
Part/total 2 ^{ème} pilier	9 %	19 %	5 %	4 %	8 %
Aides en faveur des zones Natura 2000 (O.13)	922	0	97	34	0
Part/total 2 ^{ème} pilier	1 %	0 %	1 %	0,2 %	0 %
Engagements en matière d'environnement ou de climat (essentiellement MAEC) O.14	18 157	1 651	2 876	1 661	664
Part/total 2 ^{ème} pilier	17 %	12 %	25 %	11 %	9 %
Engagements en faveur de la forêt (O.15)	356	0	17	27	31
Part/total 2 ^{ème} pilier	0,30 %	0 %	0,1 %	0,2 %	0,4 %
Maintien de la forêt (O.16)	454	0	1	65	0
Part/total 2 ^{ème} pilier	0,4 %	0 %	0 %	0,4 %	0 %
Aide à l'agriculture biologique (O.17)	13 067	1 467	2 515	2 315	939
Part/total 2 ^{ème} pilier	12 %	10 %	22 %	15 %	12 %
Bien-être animal (O.18)	3 830	0	378	638	0
Part/total 2 ^{ème} pilier	4 %	0 %	0 %	4 %	0 %
Aides en faveur des ressources génétiques (O.19)	1 041	32	21	166	109
Part/total 2 ^{ème} pilier	1 %	0,2 %	0,2 %	1 %	1 %
Investissements en lien avec les objectifs environnementaux (O.20 à O.24)	9 625	262	1 055	975	893
Part/total 2 ^{ème} pilier	9 %	2 %	9 %	6 %	12 %
Sous-total 2^{ème} pilier	57 569	6 143	7 499	6 573	3 277
Part/total 2 ^{ème} pilier	54 %	44 %	65 %	42 %	43 %
Total interventions environnement	102 019	14 726	12 434	10 974	7 611
Part/dépenses totales PAC	34 %	30 %	37 %	32 %	30 %

Source : Cour des comptes, d'après données commission européenne

Notes : sont pris en considération les dépenses UE, les co-financements nationaux et, le cas échéant, les dépenses nationales additionnelles. Au sein du premier pilier, seuls sont pris en compte les éco-régimes. L'ICHN n'est comptabilisée qu'à hauteur de 50 %.

Il ressort de l'analyse comparée de la France par rapport aux trois autres pays étudiés (Allemagne, Italie et Pologne) en matière de dépenses engagées en faveur des enjeux environnementaux et climatiques les points suivants :

- aucun des États membres étudiés n'est allé au-delà du seuil financier minimal de 25 % des paiements directs affectés aux éco-régimes alors même que dans la programmation

précédente 2014-2022 les paiements verts représentaient 30 % des paiements directs. La contribution directe du premier pilier aux objectifs environnementaux est donc inférieure à celle de la programmation précédente. L'objectif de 25 % étant calculé avant éventuels transferts de crédits entre les premier et deuxième piliers, les crédits réellement affectés aux éco-régimes (après transferts) s'élèvent à 24 % pour l'ensemble de l'Union européenne. C'est donc moins par les montants alloués que par les modalités de mise en œuvre que les éco-régimes ont pu être un facteur de différenciation entre États membres (cf. *infra*) ;

- au sein du deuxième pilier, les choix des États membres peuvent différer sensiblement en matière de dépenses environnementales avec des montants alloués allant de 65 % en Allemagne à 42 % en Italie. Ainsi, la France (44 % du 2^{ème} pilier affecté à des dépenses environnementales) se caractérise par :
 - le poids prépondérant accordé à l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) dans le deuxième pilier avec un écart de 10 points par rapport à la moyenne européenne. Si cette aide qui contribue à maintenir le tissu agricole et économique des territoires menacés de déprise peut avoir un impact environnemental et concerne le plus souvent des exploitations qui y contribuent, notamment en soutenant les systèmes d'élevage herbagers, elle ne constitue pas un outil spécifiquement ciblé sur les enjeux environnementaux. Elle n'est d'ailleurs comptabilisée qu'à hauteur de 50 % comme une dépense environnementale par le règlement (UE) n° 2021/2115 (et partant, dans le tableau n° 8) et est considérée comme une dépense à effet « mixte » dans le budget vert français (cf. *infra*). Elle est exclue de la présente évaluation ;
 - une enveloppe prévisionnelle allouée à l'agriculture biologique (10 % du 2^{ème} pilier) très en-deçà de celle allouée respectivement par l'Allemagne (22 %) et, dans une moindre mesure, l'Italie (15 %) et la Pologne (12 %) ;
 - un financement alloué aux engagements environnementaux et climatiques (incluant principalement les MAEC) en-deçà (12 %) de la moyenne européenne (17 %), en nette décrochage par rapport à l'Allemagne (25 %) mais comparable à l'Italie (11 %).

Des travaux de cotation de l'impact environnemental du PSN français ont été conduits pour la première fois dans le cadre du budget vert associé au PLF 2026. Bien qu'ayant recours à une méthodologie différente (avec un passage en revue de chaque intervention selon cinq cotations) et un périmètre plus large que le tableau ci-dessus (incluant l'ensemble des aides du premier pilier), il en ressort que la part des dépenses favorables à l'environnement est également estimée à environ 30 % du total des dépenses du PSN.

Des différences notables entre pays sur les dépenses environnementales du 2^{ème} pilier

Au-delà du choix par les États membres des interventions favorables à l'environnement à activer, les options diffèrent substantiellement s'agissant de la part de la contribution nationale (co-financement et financement additionnel) bénéficiant aux dépenses environnementales dans le second pilier. Si le financement national atteint 34 % en France (proche de l'Allemagne à 35 %), la mobilisation des crédits nationaux atteint 56 % des dépenses environnementales totales du FEADER en Italie.

Tableau n° 8 : contribution des fonds européens et des financements nationaux aux dépenses environnementales du 2ème pilier

En M€ et en %	France		Allemagne		Italie		Pologne	
Financements nationaux	2 094,09	34 %	2 642,01	35 %	3 710,02	56 %	1 200,73	37 %
Fonds européens	4 048,72	66 %	4 856,10	65 %	2 862,39	44 %	2 076,21	63 %
Euros/ha	212		452		524		225	

Source : Cour des comptes, d'après données commission européenne

Note : pour les financements nationaux sont pris en considération le co-financement du FEADER et le financement national additionnel.

b) Les éco-régimes : une aide au revenu à faible impact environnemental

Les éco-régimes constituent la principale innovation institutionnelle de la PAC 2023-2027 et la principale intervention à vocation environnementale en volume d'aides pour permettre, en principe, une « transition sur mesure » plutôt qu'un « verdissement » général dont se prévalait la PAC précédente. En pratique, ils s'assimilent davantage à des aides au revenu dans les pays étudiés.

Lors de la conception des éco-régimes, les États membres ont eu des marges de manœuvre importantes pour définir le nombre, le contenu, le niveau d'ambition et le mécanisme (par points ou non) des dispositifs mis en place ainsi que la possibilité d'y inclure des mesures en faveur de l'agriculture biologique ou non (10 pays incluent des mesures spécifiques pour les agriculteurs certifiés bio dans leur PSN, dont la France). Il s'agissait de couvrir au moins deux des actions en faveur de l'environnement parmi les objectifs spécifiques environnementaux et le bien-être animal¹³⁸. Au total, l'Union européenne compte 158 éco-régimes, pouvant aller jusqu'à 16 dispositifs différents par pays comme en Lituanie (cf. annexe n° 10 pour le nombre de dispositifs par pays et les principaux objectifs couverts).

La France fait partie des quatre pays de l'UE n'ayant déclaré qu'un seul éco-régime (avec la Hongrie, l'Irlande et les Pays-Bas) mais les différences notables entre les « trois voies d'accès » – voie des pratiques, voie par la certification environnementale ou voie par les éléments favorables à la biodiversité – en font *de facto* trois régimes très différents (cf. annexe n° 11). Le nombre de dispositifs proposés reste néanmoins très en-deçà de l'Allemagne (sept éco-régimes), l'Italie (cinq) et la Pologne (six) mais conforme à l'objectif français qui visait, dès l'origine, à concevoir un outil pouvant s'adapter facilement au plus grand nombre d'exploitations. Contrairement aux autres pays étudiés, l'éco-régime français – dans une logique d'accessibilité au plus grand type de cultures et d'exploitations – ne cible pas de territoires prioritaires (comme l'un des éco-régimes allemand consacré aux zones Natura 2000) ou des cultures spécifiques (comme les éco-régimes italiens consacrés aux oliviers ou aux cultures arboricoles ou l'éco-régime polonais consacré aux cultures de plantes mellifères). La France n'a pas non plus fait le choix d'un éco-régime ciblé sur le bien-être animal, à l'image de l'Italie ou la Pologne (cf. annexe n° 12 pour une description des éco-régimes allemand, italien et polonais).

¹³⁸ Atténuation du changement climatique, adaptation au changement climatique, protection de l'eau, protection du sol, protection de la biodiversité, réduction et usage soutenable des pesticides, renforcement du bien-être animal ou lutte contre la résistance microbienne.

La France est le premier bénéficiaire des éco-régimes au sein de l'UE en termes de volumes (8,58 Md€ de crédits programmés sur l'ensemble de la PAC 2023-2027). Elle se distingue par la proportion des agriculteurs bénéficiaires de l'éco-régime (plus de 90 % lors de la campagne 2023), soit une proportion nettement supérieure à l'Allemagne (33 %), la Pologne (34 %) et, dans une moindre mesure, l'Italie (71 %). La part des bénéficiaires atteint même des scores plus importants pour certains types d'exploitants comme les éleveurs bovins laitiers (99 %)¹³⁹. La proportion de surfaces couvertes par rapport à la SAU nationale (85 %) est également nettement supérieure à celle des autres pays étudiés qui s'échelonne de 53 % pour la Pologne à 23 % pour l'Allemagne. Enfin, la France se distingue par le poids des éco-régimes dans l'ensemble des aides environnementales prévues dans le PSN avec une part de 58 % qui témoigne d'une moindre grande mobilisation des aides environnementales du second pilier (cf. *supra*).

Tableau n° 9 : montant d'éco-régimes programmés et exécutés en 2024 (en M€), surfaces couvertes par rapport à la SAU totale nationale et bénéficiaires couverts

	2023-2027				Campagne 2023 - exercice financier 2024			
	Montant programmé	Part/ total dépenses env.	Montant versé	Part/ total UE	Superficie couverte	UGB couverts	Nb bénéficiaires	Part/total bénéficiaires PAC
France	8 582,94	58 %	1 742,05	26 %	85 %		249 432	91 %
Allemagne	4 935,11	40 %	715,40	11 %	23 %		97 437	33 %
Italie	4 401,88	40 %	851,44	13 %	38 %	59,9 %	513 006	71 %
Pologne	4 333,69	57 %	935,51	14 %	53 %	26,5 %	425 706	34 %

Source : Cour des comptes, d'après données Commission européenne

L'éco-régime prévoit également trois niveaux de rémunération (standard, supérieur et bio) en fonction du niveau d'engagement de l'agriculteur aux différents critères d'accès. Une évaluation *ex ante* effectuée par l'INRAE¹⁴⁰ prévoyait que le dispositif retenu en France permettrait l'accès de 99 % des exploitations françaises au niveau standard. Si la réalité est un peu en-deçà s'agissant de la part des bénéficiaires (91 %), les prévisions ont été dépassées s'agissant du niveau d'accès puisque la grande majorité des bénéficiaires ont réussi à atteindre directement le niveau « supérieur » de l'éco-régime, censé être plus exigeant en termes de pratiques¹⁴¹. Ainsi, sur les 77 % de bénéficiaires étant passés par la voie des pratiques, 71 % y ont accédé par le niveau supérieur. Pour la voie de la certification, sur les 18 % de bénéficiaires, aucun n'est passé par le niveau de base, les bénéficiaires se répartissant entre le niveau supérieur (6 %) et le niveau réservé à l'agriculture biologique (12 %). Enfin, parmi la faible proportion (5 %) de bénéficiaires ayant opté pour la voie des infrastructures agroécologiques, 4 % ont atteint le niveau supérieur.

Si la France faisait valoir dans son rapport annuel de performance 2024 un changement des pratiques observées en raison d'une augmentation du nombre de points des bénéficiaires de l'éco-régime par la voie des pratiques entre 2021 et 2023, les données publiées par Agreste¹⁴² ne

¹³⁹ Cf. annexe n° 13.1 pour les bénéficiaires par secteur de production.

¹⁴⁰ INRAE, *The implementation of the new Common Agricultural Policy in France will not be environmentally ambitious*.

¹⁴¹ Cf. annexe n° 13.2 pour les bénéficiaires par niveau.

¹⁴² [Primeur2025-5 Politique-agricole-commune les-aides-de-la-PAC-2022-2023 v2 \(5\).pdf](#), p. 5.

permettent pas de conclure en ce sens : en effet, si 17 % des exploitations bénéficiaires de l'éco-régime par cette voie ont effectivement augmenté la diversité de leur assolement entre 2022 et 2023, 18 % ont, en revanche, un score de diversité en 2023 inférieur à 2022 et 13 % des exploitations, non bénéficiaires de l'éco-régime, ont également amélioré leur score. Ainsi, aucune corrélation directe ne peut être établie entre la diversité des assolements et l'éco-régime par la voie des pratiques.

En Allemagne, un dispositif d'éco-régime complexe et ambitieux, revu à la baisse

L'Allemagne avait institué un dispositif ambitieux en proposant sept éco-régimes (en partie cumulables jusqu'à quatre) s'inspirant de la pratique des MAEC. Elle s'est heurtée à leur faible attractivité du fait du déséquilibre entre des pratiques exigeantes et une rémunération jugée trop modeste. À titre d'exemple, l'éco-régime « diversification des cultures » était rémunéré à 45 €/ha, alors qu'il imposait cinq cultures différentes, dont 10 % de légumineuses. De fait, l'engagement des agriculteurs allemands s'est avéré limité. Les dépenses réalisées sur les éco-régimes ont seulement atteint 70 % des niveaux planifiés¹⁴³. Le ministère de l'agriculture allemand a simplifié son dispositif d'éco-régimes et augmenté les rémunérations proposées dès 2024.

Contrepartie du large accès au dispositif français, les montants payés sont inférieurs à ceux planifiés dans le PSN : le niveau de base qui était programmé à 60 €/ha a été abaissé à 46,69 €/ha pour la campagne 2023, le niveau supérieur de 80 €/ha à 63,72 €/ha et le niveau spécifique à l'agriculture biologique de 110 €/ha à 93,72 €/ha avant sa récente revalorisation au montant initialement prévu (cf. *infra*). Il est regrettable que la révision à mi-parcours du PSN n'ait pas conduit le MAASA à tenter de renforcer, sans attendre la prochaine programmation, l'ambition du niveau supérieur de l'éco-régime (avec des exigences et un montant unitaire rehaussés) et à revaloriser davantage la voie réservée à l'agriculture biologique (cf. *infra*). Dans le cadre de la prochaine programmation, le nouveau dispositif d'actions agro-environnementales et climatiques proposé par la Commission qui devrait fusionner l'éco-régime et les MAEC devra tenir compte des limites constatées sur l'éco-régime actuel.

c) Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) : des attentes en décalage avec les moyens consentis et la complexité de mise en œuvre

Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) sont des contrats de cinq ans conclus de manière volontaire par les agriculteurs qui souhaitent s'engager dans des pratiques agricoles plus exigeantes que les règles de conditionnalité environnementales en respectant un cahier des charges spécifique. Elles reposent sur la rémunération des surcoûts et manques à gagner engendrés par ces pratiques. Trois types de MAEC distinctes sont prévues dans le PSN :

- les MAEC système (surfacique, gestion par l'État) : le cahier des charges s'applique sur au moins 90 % des terres de l'exploitation. Des mesures sont proposées pour chaque grand système de production ;
- les MAEC localisées (surfacique, gestion par l'État) : ces mesures sont constituées d'engagements pris à la parcelle ;

¹⁴³ Entretien précité avec Hervé Guyomard à partir des données du ministère de l'agriculture allemand.

- les MAEC forfaitaires (non surfaciques, gestion par les Régions) : il s'agit des MAEC « transition des pratiques », Amélioration du Potentiel Pollinisateur des Abeilles (API) et Protection des Races Menacées (PRM).

Elles se caractérisent par des enveloppes relativement modestes au sein du FEADER (10 %), d'un montant inférieur à celui observé en Italie et en Allemagne. Bien que le catalogue de mesures ait été revu et rationalisé à la faveur du PSN (passage de 9 000 déclinaisons territoriales dans la précédente programmation à un catalogue 106 mesures)¹⁴⁴, les souscriptions restent concentrées sur un faible nombre de mesures et globalement peu ciblées sur les territoires à enjeux prioritaires en matière environnementale. Dans son rapport sur l'innovation agricole¹⁴⁵, la Cour relevait que les MAEC pâtissaient d'un accès compliqué et d'un sous-financement.

d) Des enveloppes modestes au regard des enjeux

Sur l'ensemble de la programmation budgétaire 2023-2029, une enveloppe FEADER (hors contribution nationale) de 1,03 Md€ a été dévolue aux MAEC, dont 937,19 M€ pour les MAEC surfaciques gérées par l'État et 94,15 M€ pour les MAEC non surfaciques gérées par les régions. Au total, les MAEC représentent un peu plus de 10 % des dépenses du FEADER, dont 9,4 % pour les MAEC gérées par l'État et 0,9 % pour les MAEC gérées par les régions.

**Tableau n° 10 : programmation budgétaire des MAEC dans le PSN en M€
entre 2023 et 2029 (hors financements nationaux)**

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Total	Part / total
Hexagone		159,26	168,52	190,62	179,62	167,68	16,86	882,56	8,9 %
DOM		7,00	9,77	8,24	8,24	8,24	2,13	43,62	0,4 %
Corse		0,27	1,06	1,98	2,65	2,65	2,38	10,99	0,1 %
Sous-total surfacique	-	166,53	179,35	200,84	190,51	178,57	21,37	937,17	9,4 %
Forfaitaire	0,2	18,33	15,26	11,55	13,26	22,53	13,00	94,15	0,9 %
Total MAEC	0,22	184,86	194,61	212,39	203,77	201,10	34,37	1 031,32	10,4 %
FEADER	8,5	1 388,22	1 585,51	1 924,87	2 012,32	2 057,34	968,31	9 945,09	100,0 %

Source : PSN, 6^{ème} version

Lors de la campagne 2023, le montant dévolu aux MAEC surfaciques est resté relativement stable par rapport à la programmation précédente comme le montre le tableau ci-après qui compare, par région, les montants de MAEC de la campagne PAC 2022 payés en 2023 (224,49 M€ pour 33 565 bénéficiaires en 2022) et ceux de la campagne PAC 2023 payés en 2024 (228,46 M€ pour 30 548 bénéficiaires), soit une légère augmentation de 1,8 % de l'enveloppe, concentrée sur un nombre plus restreint de bénéficiaires (- 9 %).

¹⁴⁴ PSN, p. 298.

¹⁴⁵ Cour des comptes, *L'innovation en matière agricole, une contribution essentielle à la transition agroécologique*, rapport public thématique, février 2025.

Tableau n° 11 : les enveloppes consommées de MAEC au titre de la campagne 2022 et 2023 par région (en M€ et en nombre de bénéficiaires)

Régions	Campagne 2022 (exercice financier 2023)		Campagne 2023 (exercice financier 2024)	
	Montant	Bénéficiaires	Montant	Bénéficiaires
Nouvelle-Aquitaine	40,52	6 398	41,68	6 145
Bretagne	36,09	3 578	32,80	3 363
Grand Est	23,04	3 585	28,67	3 662
Pays de la Loire	19,76	2 420	18,00	1 976
Occitanie	17,47	3 376	14,85	2 857
Provence-Alpes-Côte d'Azur	14,45	1 845	10,82	1 521
Bourgogne-Franche-Comté	14,44	2 138	21,33	2 458
Hauts-de-France	14,42	2 466	14,21	1 890
Normandie	13,31	2 183	15,45	2 168
Centre-Val de Loire	13,01	1 574	13,66	1 443
Auvergne-Rhône-Alpes	12,50	3 055	11,73	2 229
Île-de-France	4,65	812	n.c*	n.c*
Corse	0,82	135	n.c*	n.c*
Total	224,49	33 565	228,46	30 548

Source : données Agreste La tableau n° 11 comprend les sommes versées dans le cadre du PSN ainsi que les paiements issus des contrats de 5 ans signés lors de la programmation précédente et continuant à donner lieu à versements.

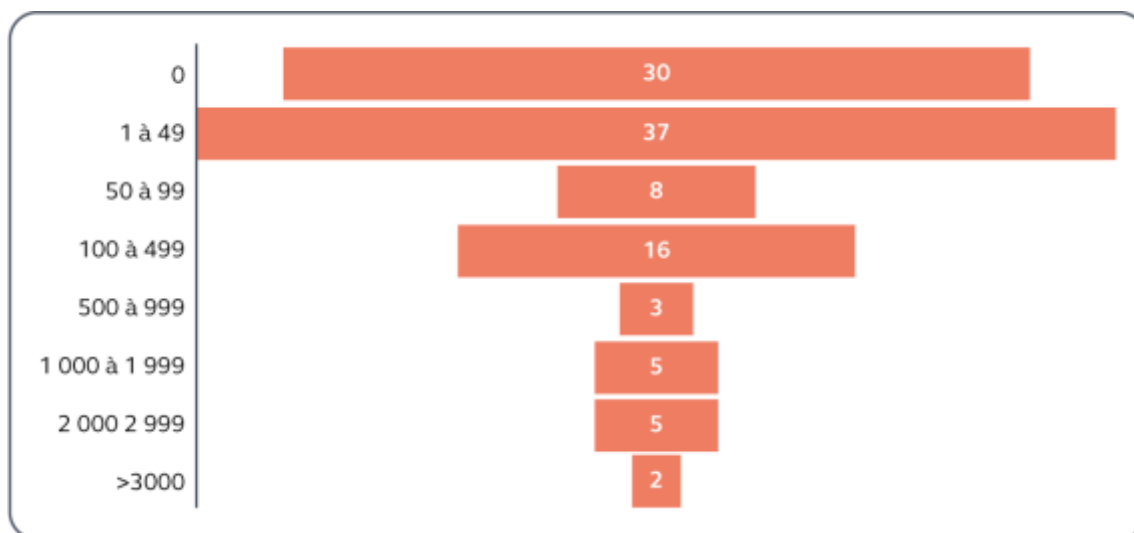
e) Une concentration des engagements sur un petit nombre de mesures agro-environnementales et climatiques et un faible ciblage sur les territoires prioritaires

Comme le montre le graphique ci-dessous, sur les 106 MAEC proposées dans le nouveau catalogue de la PAC 2023-2027, 75 mesures (soit plus de 70 % du total) ont fait l'objet de moins de 100 souscriptions sur l'ensemble du territoire national. Parmi elles, 30 mesures (toutes relatives à l'enjeu eau) n'ont fait l'objet d'aucune demande. À l'inverse, deux mesures concentrent plus de 3 000 souscriptions et près de 40 % du total de l'enveloppe des engagements de la campagne PAC 2023¹⁴⁶. Il s'agit de deux MAEC qui ciblent les élevages extensifs herbagers¹⁴⁷. Dans certaines régions, comme en Bretagne, certains éleveurs certifiés bio ont eu recours à ce type de MAEC comme un substitut à l'aide au maintien de l'agriculture biologique, supprimée dans la PAC 2023-2027 (cf. *infra*).

¹⁴⁶ 328,89 M€ sur un total de 877,39 M€ engagés.

¹⁴⁷ la MAEC la plus souscrite (4 227 souscriptions en 2023 ; 247,05 M€ engagés) est l'un des déclinaisons de la MAEC (70.09) « Climat - Bien-être animal – Autonomie fourragère » niveau 3 : Élevages d'herbivores (233 €/ha). La seconde (3 172 souscriptions en 2023 ; 81,83 M€) est la MAEC « Biodiversité - Préservation des milieux humides - Amélioration de la gestion par le pâturage » (70.10).

Graphique n° 9 : répartition des 106 MAEC en fonction du nombre de souscriptions lors de la campagne PAC 2023



Source : Cour des comptes, à partir des données MAASA

Au total, la campagne 2023 a donné lieu à l'engagement de 877,39 M€ de MAEC du nouveau catalogue du PSN au travers de 30 468 contrats et 1,18 M ha couverts. Comme le montre le tableau ci-après, il existe un net déséquilibre entre le nombre de mesures proposées sur les enjeux relatifs à l'eau (56 MAEC sur 106) et leur niveau de souscription (2,6 % des contrats signés, 6 % du total des surfaces engagées et 5,5 % des montants totaux engagés). Les MAEC relatives à la préservation des sols (2 sur 106) sont, quant à elles, à la fois peu nombreuses et peu souscrites.

Tableau n° 12 : nombre de souscriptions, de surfaces et de montants engagés par type d'enjeu

	Nbre mesures catalogue national	Contrats signés	Part/total	Surfaces engagées	Part/total	Montants engagés	Part/total
<i>Eau</i>	56	902	2,6 %	71 224	6,0 %	48 528 147	5,5 %
<i>Biodiversité</i>	27	25 450	74,7 %	754 454	63,9 %	444 576 592	50,7 %
<i>Climat - bien-être animal</i>	4	6 320	18,5 %	341 613	29,0 %	356 230 955	40,6 %
<i>Sol</i>	2	55	0,2 %	4 973	0,4 %	3 247 605	0,4 %
<i>DOM</i>	17	1 358	4,0 %	7 638	0,6 %	24 810 320	2,8 %
Total	106	34 085	100 %	1 179 902	100 %	877 393 619	100 %

Source : Cour des comptes d'après données MAASA

Pour les MAEC gérées par l'État, la procédure est organisée au niveau régional par les directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) qui doivent lancer des appels à projet afin de retenir les projets agro-environnementaux et climatiques (PAEC) les plus pertinents au regard des priorités environnementales du territoire. Un PAEC doit donc

correspondre à un territoire ayant des enjeux environnementaux homogènes dans lequel un opérateur (association environnementale, collectivité territoriale, chambre d'agriculture, syndicat mixte, notamment) propose de retenir et promouvoir une liste précise de MAEC et d'accompagner les agriculteurs souhaitant s'engager dans une démarche de contractualisation.

Le nombre de PAEC retenus s'est élevé à 796 en 2023 et 831 en 2024 avec un nombre de MAEC proposées s'échelonnant de 1 à 50 par PAEC. Hormis dans les DOM où il n'y a qu'un seul PAEC par territoire qui couvre toute la superficie de celui-ci, les autres régions sont censées se livrer à un exercice de priorisation, même si le PSN ne fixe aucun objectif précis s'agissant des territoires à cibler en priorité (aires d'alimentation de captage, zones *Natura 2000*, etc.). À titre d'exemple, la trentaine de PAEC de la région Bretagne couvrent l'intégralité du territoire régional créant « un appel d'air » auprès des agriculteurs qui doit ensuite être régulé dans l'arrêté préfectoral annuel qui fixe les enveloppes réservataires par PAEC et les critères de priorisation que devront appliquer les DDT pendant la phase d'instruction des dossiers.

Cette méthode complexe aboutit au niveau national à un faible ciblage sur les zones à enjeu¹⁴⁸. En France, environ 1 100 captages d'eau potable sont identifiés comme *prioritaires* dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Comme l'indique le ministère de la transition écologique, « *pour protéger les captages d'eau potable des pollutions diffuses, principalement d'origines agricoles (pesticides, nitrates), il est souvent nécessaire de compléter les périmètres de protection délimités au titre du code de la santé publique par des actions de prévention mises en œuvre à l'échelle de l'aire d'alimentation des captages.* ». Les MAEC devraient faire partie de ces actions de prévention. Or, en 2023, d'après les données du MAASA, sur l'ensemble des surfaces couvertes par une MAEC ou une aide à l'agriculture biologique, seules 9 % concernent des aires d'alimentation de captage (AAC). Ainsi, au total, seulement 4 % des surfaces des AAC sont couvertes par une aide MAEC ou une aide à l'agriculture biologique (soit 218 000 ha sur une surface totale de 5,7 Mha classée en AAC).

Comme le souligne le SGPE dans sa réponse à la Cour, un meilleur ciblage des MAEC sur les territoires prioritaires doit permettre d'aligner le PSN avec les autres plans et stratégies de planification écologique. À titre d'exemple, les MAEC « eau » et zones humides devraient viser les territoires définis comme prioritaires par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ; les MAEC « haies » devraient être alignées avec le développement des trames verte et bleu ainsi qu'avec la stratégie Pacte Haies.

Les zones *Natura 2000* semblent, quant à elle, mieux ciblées. Selon le MAASA, à l'issue des campagnes 2023 et 2024, environ un tiers des surfaces engagées en MAEC le sont en sites *Natura 2000*.

En conclusion, au regard du temps consacré à la rédaction de cahiers des charges spécifiques à chacune des 106 MAEC, à celui consacré ensuite à la sélection des plus adaptées aux 800 PAEC, puis à l'instruction par les DDT des dossiers et des contrôles sur place réalisés par l'ASP qui nécessitent une connaissance fine des différents cahiers des charges, il conviendrait de s'interroger sur l'intérêt de maintenir un nombre aussi important de mesures,

¹⁴⁸ Dans son rapport de 2021.

dont la majorité (70 %) ne sont pas ou très peu souscrites et de concentrer les moyens humains comme financiers sur les territoires les plus prioritaires.

Le MAASA indique qu'un travail en ce sens a débuté puisqu'il a été décidé de fermer certaines mesures peu ou pas souscrites à compter de la campagne 2026 permettant une rationalisation du catalogue de mesures proposées.

f) Un impact environnemental nuancé en fonction des mesures considérées

Au regard du nombre de mesures proposées et de leur caractère très localisé (à la parcelle) pour certaines, il n'existe pas d'étude d'impact environnemental systématique couvrant l'ensemble des MAEC souscrites. Au-delà des difficultés méthodologiques auxquelles se heurte toute évaluation des MAEC en l'absence de données relatives à la situation contrefactuelle (situation dans laquelle l'exploitant n'aurait pas conclu de MAEC), les résultats sur l'impact environnemental (quand ils sont mesurés) sont nuancés, en fonction des pratiques observées et des MAEC considérées.

Interrogé sur la mesure des impacts environnementaux des MAEC sur les changements de pratiques, le ministère de l'agriculture se réfère notamment à une étude de l'INRAE conduite en 2020¹⁴⁹. L'objectif de cette étude était d'estimer « l'additionnalité » des MAEC systèmes et d'un échantillon de MAEC localisées, sélectionnées pour leur représentativité des différents enjeux environnementaux/types de systèmes agricoles couverts. L'additionnalité y est définie comme « la capacité d'un instrument à conduire à des changements de pratique qui n'auraient pas eu lieu en l'absence de l'incitation ». Sur la réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires, l'étude a mis en évidence l'effet important de l'adoption des MAEC localisées de la famille « phytosanitaires » et des MAEC système polyculture-élevage mais pas d'effet significatif décelable pour les MAEC système grandes cultures. Sur la réduction des apports en azote, les MAEC étudiées ont toutes eu des effets limités¹⁵⁰. Sur la diversité culturelle, l'étude met en évidence le rôle positif de l'une des MAEC système polyculture-élevage « évolution des pratiques » et dans une moindre mesure, celle des MAEC systèmes herbagers et pastoraux. Enfin, sur le maintien des prairies permanentes et l'extensification des pratiques, à l'exception d'un effet positif de la MAEC système herbagers et pastoraux sur le taux de spécialisation herbagère, les résultats sont peu concluants.

Il ressort de cette étude de 2020 et des premiers résultats de l'évaluation en cours (résultats non encore publiés) conduite par l'observatoire du développement rural¹⁵¹ sur les MAEC de la précédente programmation¹⁵² que s'il existe un impact environnemental mesurable

¹⁴⁹ Védrine, L., Larmet, V. (2020). *Additionnalité des Mesures Agro-Environnementales et Climatiques*, rapport d'étude, INRAE, 83 p.

¹⁵⁰ *L'enquête de suivi de l'évaluation de la politique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne fait le constat* (Cour des comptes, 2026), fait le constat que le dispositif des MAEC algues vertes reste sous utilisé et doit être revu pour avoir un réel impact.

¹⁵¹ Créé en 2009 au sein de l'INRAE, l'Observatoire du Développement Rural est un centre de ressources sur les politiques et systèmes agricoles qui s'adresse aux acteurs du suivi et de l'évaluation des politiques publiques (développement rural) et de la recherche (agronomie, sciences du développement).

¹⁵² Seul un impact significatif a pu être établi, à ce stade, pour la réduction des nitrates dans l'eau. Peu de résultats significatifs sur l'indice des populations d'oiseaux des champs, les prélèvements en eau pour l'agriculture, ou la réduction des gaz à effet de serre (présentation ODR du 3 avril 2025, Salomé Floderer, Tifenn Corre, Cédric Gendre).

et significatif pour certaines MAEC, le lien positif sur l'environnement n'est pas généralisable à l'ensemble des mesures proposées. Ce constat plaide également pour un resserrement du catalogue sur les MAEC pour lesquelles des résultats scientifiques probants ont été établis.

g) Les limites des aides à l'agriculture biologique françaises dans le contexte de difficultés du secteur

L'aide à la conversion à l'agriculture biologique (CAB) vise à accompagner les agriculteurs qui s'engagent en agriculture biologique, en compensant les surcoûts liés à l'adoption de ces pratiques et méthodes de production pendant la phase initiale durant laquelle les produits ne peuvent pas encore être commercialisés comme certifiés en agriculture biologique et sont donc valorisés sur le marché comme ceux issus de l'agriculture conventionnelle. Les engagements signés par les agriculteurs ont une durée de 5 ans. Les montants d'aide par hectare varient sensiblement selon les productions considérées (de 44 à 900 €/ha).

Dans la PAC 2023-2027, l'aide au maintien de l'agriculture biologique a, quant à elle, été supprimée en France métropolitaine et maintenue seulement dans les DOM. Cette suppression a été justifiée dans le PSN par la mise en place, dans le cadre de l'éco-régime, d'une voie d'accès et d'un montant unitaire spécifique pour les exploitations certifiées bio. Le montant unitaire initialement envisagé pour la voie certification bio (110 €/ha) a été revu à la baisse (93 €/ha) face au dépassement de l'enveloppe prévisionnelle des éco-régimes en raison du nombre d'agriculteurs éligibles.

Ce montant est très inférieur à ce que percevait une exploitation certifiée bio au titre du maintien dans la précédente programmation (90 €/ha pour les prairies et 160 €/ha pour les grandes cultures au titre du maintien, auxquels venaient s'ajouter quasi-automatiquement le paiement vert de 80 €/ha perçus par 95 % des exploitations). Le montant unitaire sera remonté au niveau initialement prévu à compter de 2026.

Alors que le PSN prévoyait un montant d'aides au titre de l'agriculture biologique de 42,55 M€ lors de la campagne 2023 (exécution 2024), les montants totaux payés n'ont été que de 24,69 M€ au bénéfice de 5 564 bénéficiaires. Les engagements représentent, quant à eux, 118 M€ pour l'aide à la conversion à l'agriculture biologique du PSN dans l'Hexagone.

Tableau n° 13 : aides versées au titre de l'agriculture biologique en 2024

	Ha	Bénéficiaires	Montant
Conversion Hexagone	85 085	5 264	22,81
Conversion Corse	95	9	0,04
Conversion DOM	309	86	0,66
Sous-total conversion	85 489	5 359	23,5
Maintien DOM	972	205	1,18
Total	86 461	5 564	24,69

Source : rapport annuel de performance pour les données financières, Commission européenne pour les surfaces et les bénéficiaires (indicateur O.17)

Après avoir cru de manière substantielle lors de la précédente programmation (2015-2022) avec une augmentation des surfaces en agriculture biologique de + 118 % (soit un passage de 4,8 % à 10,5 % du total de la SAU française), une décroissance de ces surfaces a été enregistrée en 2023 puis en 2024 (110 445 ha déconvertis en deux ans, soit – 2 %). La part des surfaces certifiées en agriculture biologique s'établit à 10,1 % en 2024 rendant hors d'atteinte la cible de 18 % à l'horizon 2027.

Tableau n° 14 : surfaces certifiées en agriculture biologique (en Mha)

	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2015/ 2022	Evol 2022/ 2024
Surfaces AB	1,30	2,52	2,52	2,74	2,82	2,77	2,71	118 %	-2 %
Part / SAU totale	4,8 %	8,4 %	9,3 %	10,2 %	10,50 %	10,30 %	10,10 %		

Source : Agence Bio

Les surfaces couvertes en France par les aides du PSN spécifiquement consacrées à soutenir l'agriculture biologique dans le cadre du FEADER (un peu plus de 86 000 ha aidés, soit seulement 1,5 % du total des surfaces aidées au sein de l'Union européenne au titre de la campagne 2023) sont très en-deçà des résultats constatés en Allemagne (16,8 % du total des surfaces aidées de l'UE ; 5,8 % de la SAU nationale couverte) ou en Italie (14,5 % du total des surfaces aidées de l'UE ; 6,6 % de la SAU couverte). Si l'écart avec la Pologne est moins grand, les surfaces bénéficiant d'aides à l'agriculture biologique sont tout de même supérieures de plus de 50 %.

Tableau n° 15 : surfaces couvertes par les aides à l'agriculture biologique du PSN par pays et dans l'ensemble de l'UE (en ha)

Campagne 2023 / exécution 20204	France	Allemagne	Italie	Pologne	Total UE
Surfaces couvertes (a)	86 461	955 954	827 944	130 954	5 705 770
Part /UE	1,5%	16,8%	14,5%	2,3%	100%
Total SAU nationale (b)	29 024 000	16 595 000	12 535 000	14 550 000	161 803 000
Part/total SAU (a/b)	0,3%	5,8%	6,6%	0,9%	3,5%

Source : Cour des comptes d'après, données commission européenne (indicateur O.17)

Lors de la sixième révision du PSN, la France a fait le choix de réallouer une partie des montants non consommés de l'aide à la conversion des campagnes 2023 et 2024, soit 257 M€ à plusieurs aides : rehaussement du montant de l'éco-régime par la voie de la certification bio à 110 €/ha (soit le montant initialement prévu par le PSN), sur les MAEC liées aux élevages d'herbivores (à hauteur de 33 M€) ainsi qu'à diverses aides couplées (blé dur, ovin, houblon), au paiement redistributif et à l'ACJA. La pertinence du transfert des reliquats d'aides à la conversion sur des aides non environnementales a été contestée par plusieurs membres du comité de suivi du PSN, sans effet. Il est effectivement regrettable que les reliquats de crédits liés à la sous-consommation de l'aide à la conversion n'aient pas été exclusivement fléchés sur des aides de nature environnementale, qu'il s'agisse de l'éco-régime (rehaussement du niveau supérieur avec des exigences renforcées et revalorisation supérieure du montant unitaire de la voie réservée à l'agriculture biologique) ou des MAEC.

h) La multiplication des mesures financées sur crédits nationaux

Pour faire face à la crise du secteur de l'agriculture biologique, plusieurs mesures nationales de soutien de nature budgétaire et fiscale, financées hors PAC, ont été prises :

- le fonds de structuration « *Avenir Bio* » mis en place en 2008 et géré par l'Agence Bio, a été renforcé en 2024 pour atteindre 16,6 M€. , dont 3,6 M€ dans le cadre de la planification écologique. Ce fonds est doté de 8,8 M€ en 2026.
- le crédit d'impôt bio, qui a été porté de 3 500 € à 4 500 € par an depuis 2023 ;
- un plan de soutien à la trésorerie des exploitations bio a été déployé en France à hauteur de 104 M€ en 2023 et 105 M€ en 2024.

En matière d'agriculture biologique, la pertinence des choix français pose question, qu'il s'agisse de la suppression dans le cadre du PSN de l'aide au maintien de l'agriculture biologique hors DOM, du montant unitaire à l'hectare retenu pour les agriculteurs bio dans le cadre de l'éco-régime, de la réallocation des reliquats d'aides à la conversion sur des aides non environnementales et enfin, des mesures budgétaires et fiscales, financées intégralement sur crédits nationaux, pour tenter d'endiguer la crise du secteur.

III - Une insuffisante complémentarité des finalités économiques et environnementales du PSN

Enfin, le PSN de la France encourage-t-il la complémentarité des performances économiques et environnementales des exploitations et de la production agricoles ?

A - Une interdépendance croissante des enjeux économiques et environnementaux

La tension entre objectifs économiques et environnementaux est inhérente à l'activité agricole, mais elle s'accroît sous l'effet du changement climatique, du recul de la biodiversité et des crises qu'ils induisent.

L'augmentation de la production agricole entre, en première analyse, en conflit avec un objectif de préservation de l'environnement. Au niveau mondial comme européen¹⁵³, les perspectives de hausse de la consommation alimentaire agricole (+ 13 % d'ici 2034 selon la FAO et l'OCDE¹⁵⁴) appellent un accroissement de la production (hausse correspondante attendue de 14 % selon les mêmes sources) avec des impacts sur l'environnement (+ 6 % des émissions de GES par exemple). À l'inverse, les objectifs environnementaux peuvent, en introduisant des limitations productives, réduire les possibilités de production.

Les dimensions productives et environnementales sont de plus en plus mêlées. Le règlement (UE) 2021/2115 qui régit le PSN en prend acte en soulignant que « *le changement*

¹⁵³ Même s'il convient d'intégrer les évolutions démographiques défavorables en Europe.

¹⁵⁴ OCDE/FAO, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2025-2034*, Éditions OCDE, Paris/FAO, Rome, 2025 ; <https://doi.org/10.1787/af125b62-fr>

climatique et la fréquence et la sévérité associées des événements climatiques extrêmes ainsi que les crises sanitaires et phytosanitaires, peuvent conduire à des risques de volatilité accrue des prix et à des pressions accrues sur les revenus en particulier pour les producteurs primaires¹⁵⁵ ». Les bouleversements environnementaux (climat, eau biodiversité) qui d'après les scénarios du GIEC devraient s'accroître au cours des prochaines années, perturbent la production. La hausse des températures, la modification du régime des précipitations et la multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes ont une incidence de plus en plus marquée sur l'évolution des rendements des cultures. Le changement climatique renforce l'intensité et la fréquence des épizooties entraînant une forte augmentation des crises sanitaires qui touchent l'élevage. En 2018, le Centre commun de recherche (JRC)¹⁵⁶ a estimé que l'incidence globale du changement climatique pourrait se traduire par une baisse de 16 % du revenu agricole en Europe. Des pressions croissantes s'exercent sur la gestion de l'eau, tant en termes de qualité que de quantité. La SNBC prévoit une baisse de l'irrigation à l'hectare compensée par une augmentation des surfaces irriguées, ce qui selon le SGPE pourrait impliquer toutes choses égales par ailleurs une baisse des rendements. Les enjeux de souveraineté agricole et environnementaux sont également imbriqués, à travers la dépendance aux importations en matière d'engrais de synthèse ainsi que d'autonomie protéique. La dépendance aux importations de tourteaux sur l'ensemble de la chaîne s'élève à plus de 65 %.

Dans ce contexte émerge un objectif déterminant de robustesse et de « résilience productive » des exploitations agricoles et de leur production¹⁵⁷, c'est-à-dire leur capacité à surmonter dans la durée – durabilité de l'activité agricole – les chocs économiques et environnementaux en contribuant à la fois à leur performance économique (viabilité de l'exploitation et de la production mais aussi plus grande autonomie par rapport aux importations d'intrants) et environnementale (contribution à sa protection).

B - Un PSN de la France qui peine à articuler performance économique et environnementale

1 - Des outils d'accompagnement vers la résilience productive limités

Le PSN de la France comporte, sous l'égide d'un objectif de résilience, un certain nombre de mesures d'encouragement à des systèmes de production et à des pratiques agricoles qui contribuent de manière complémentaire à la performance économique et environnementale. C'est la vocation de certaines aides couplées. L'aide ovine et caprine vise ainsi à soutenir les revenus des éleveurs ovins et à maintenir la présence de petits ruminants dans les territoires, *« qui contribue à la conservation des pâturages permanents, dont les effets positifs sur le cycle de l'eau et sur sa qualité participent à l'atteinte du bon état des masses d'eau »¹⁵⁸*. Il en va de

¹⁵⁵ Considérant 29.

¹⁵⁶ Commission européenne, « *Climate impacts in Europe* », 2018, cité par la Cour des comptes de l'UE, *Les PSN de la PAC, plus verts mais en deçà des ambitions climatiques et environnementales de l'UE*.

¹⁵⁷ La robustesse et la résilience caractérisent la capacité de résistance des exploitations agricoles aux chocs (économiques, environnementaux, sanitaires). La robustesse caractérise la capacité de résistance d'un même système de production avant et après un choc. La résilience qualifie la capacité à changer de système de production face aux chocs.

¹⁵⁸ PSN de la France.

même des aides couplées aux protéines (légumineuses, sarrasin et lin notamment) qui contribuent à la fois au revenu des exploitants, à l'environnement et à l'autonomie alimentaire par de moindres importations pour l'alimentation animale et les engrais azotés. Les aides actuelles en faveur des légumineuses sont cependant insuffisantes pour compenser leurs rendements relativement faibles, en raison de contraintes agronomiques, d'un manque d'investissement et de savoir-faire, et de filières sous-critiques par rapport aux leaders mondiaux. Au sein du second pilier, la mesure 73.01 du PSN financée par le FEADER prévoit des soutiens à l'investissement productif en lien avec des enjeux de transformation environnementale (performance énergétique des bâtiments, autonomie alimentaire des élevages, bien-être animal, gestion des effluents, des serres, économies d'énergie, etc.).

Cependant, dans un PSN qui est plus tourné vers des logiques de conservation, de stabilisation et de compensation des revenus que d'incitation aux transformations, les dispositifs qui contribuent à la double performance restent modestes. Les critères utilisés prennent en compte l'existant mais n'encouragent pas nécessairement une logique de progression de la résilience. Ainsi, la prime « éco-régime » rémunère les exploitations ayant plus de trois cultures dans leur assolement mais ne prévoit pas d'encouragement à étendre la diversification au-delà¹⁵⁹. En outre, le double impact potentiel d'autres mesures du PSN a été affaibli : limites évoquées des MAEC, dérogations accordées aux mesures de diversification des assolements, ouverture large des éco-régimes.

Ces insuffisances du PSN ont des implications sur l'ampleur de l'accompagnement au renforcement de la résilience productive des exploitations agricoles, mais aussi en contre-coup sur les finances publiques. Les dépenses nationales de gestion des crises agricoles augmentent, passant de 25 % à 34 % de l'effort budgétaire en faveur de l'agriculture au cours des dix dernières années, sous l'effet de la hausse des dépenses de crise et des allègements de charges fiscales et sociales (cf. *supra* Chapitre I-I et *infra* annexe n° 2.7).

Tableau n° 16 : part des financements exécutés européens et nationaux à l'agriculture en France (2015-2024, en %)

	2015	2018	2020	2021	2022	2023	2024
UE	75 %	73 %	65 %	65 %	64 %	66 %	66 %
National	25 %	27 %	35 %	35 %	36 %	34 %	34 %

Source : Cour des comptes d'après Commission des comptes agricoles de la Nation

L'enjeu est donc pour l'avenir de la PAC après 2027 de mieux articuler à travers les outils d'un prochain PSN les enjeux de sécurisation des revenus et ceux de l'accompagnement des exploitations dans les transformations productives.

¹⁵⁹ Ce qui conduit par exemple CERFRANCE à suggérer « une logique dynamique de gradients encourageant la mise en mouvement et le progrès plutôt que dans une logique statique de seuils ».

2 - Une insuffisance de données et d'indicateurs pertinents

Le PSN est dénué d'indicateurs permettant de mesurer de manière satisfaisante son impact sur la résilience productive des exploitations. L'indicateur de résultat R. 4 qui est censé « *établir un lien entre l'aide au revenu et les normes et bonnes pratiques* » se contente de mesurer la part de la superficie agricole utile (SAU) couverte par une aide au revenu et soumise à la conditionnalité. Il s'agit donc d'un simple taux de couverture par les aides au revenu. L'indicateur d'impact I.9 « *renforcer la résilience de l'agriculture au changement climatique* » est plus prometteur. Calculé par le Centre commun de recherche de la Commission européenne il s'agit d'un indice composite qui agrège quatre dimensions de la résilience : celle de la production (stabilité des volumes produits face à des aléas climatiques), du revenu (capacité du revenu agricole à absorber des chocs économiques ou climatiques), de l'eau (capacité à gérer les contraintes hydriques) et des sols (indicateurs liés à la qualité et à la santé des sols). Ces sous-indicateurs (notés 0 ; 0,5 ou 1) se combinent pour donner un score global de progrès vers la résilience du secteur agricole qui s'échelonne de 1 (dégradation) à 3 (progression) par rapport à une période de référence (2001-2015). Comme le montre le tableau ci-dessous, le score de résilience global de la France calculé (score de 1) est inférieur à la moyenne européenne (2,5) et aux scores enregistrés par les trois autres pays étudiés dans la présente évaluation.

Tableau n° 17 : indice de progression de la résilience couvrant la période 2007-2021 par rapport à la période de référence 2001-2015

Indice de résilience	
France	1
Allemagne	3
Italie	2,5
Pologne	3
UE 27	2,5

Source : Commission européenne (JRC)

Note de lecture : les résultats s'échelonnent entre un score agrégé de 1 correspondant à une dégradation de la capacité de résilience et un score de 3 correspondants à une progression.

Cet indicateur constitue un signal synthétique de l'évolution de la résilience du secteur agricole. Il doit cependant être interprété avec prudence dans la mesure où il ne mesure pas le niveau absolu de la résilience, et où il présente une forte sensibilité aux choix méthodologiques (période de référence, agrégation de plusieurs sous-indicateurs révélant des tendances différentes). Pour l'heure il ne permet pas de mesurer les effets du PSN sur la résilience. Il devra pour cela être affiné sur la base d'un ensemble d'indicateurs économiques (revenu courant, autonomie au regard des importations d'intrants, satisfaction de la demande sur le marché intérieur) et environnementaux afin de mesurer l'impact du PSN sur la résilience productive des exploitations et de la production dans son ensemble et leur évolution. Sur la base de critères ainsi établis, l'ensemble des mesures du PSN devraient faire l'objet d'une cotation selon leur impact à l'aune de la double performance économique et environnementale.

À cette fin, il convient d'enrichir les données technico-économiques relatives aux exploitations agricoles. C'est le sens, conformément à une décision européenne de 2025, de la transformation engagée, par le MAASA et son service statistique, du RICA en un réseau d'informations sur la durabilité des exploitations agricoles (RIDEA) pour améliorer la mesure de la performance économique, environnementale et sociale.

Si le RICA donne en France des éléments significatifs sur la performance économique au niveau national et régional et par production – dans la limite des très petites exploitations qui en sont exclues – c'est moins le cas en ce qui concerne la dimension environnementale. Certaines données technico-économiques y figurent comme les charges d'intrants (engrais, énergie par exemple), mais elles ne comportent pas les quantités. Il n'est pas possible de mesurer les émissions de GES d'une exploitation. La constitution du RIDEA vise à améliorer le recueil de données technico-économiques pour déboucher – l'échéance de 2029 est aujourd'hui évoquée par la ministère - sur un outil complet et pertinent pour mesurer ce qui relève de la résilience productive des exploitations et l'impact des mesures de politique publique à cet égard.

La Cour salue la disponibilité exprimée par le conseil national de CERFRANCE pour répondre favorablement aux demandes de l'administration visant à ce que puissent être prises en compte de manière renforcée, dans des conditions de confidentialité, des données de comptabilité des exploitations agricoles dont ils disposent¹⁶⁰ afin de mieux intégrer les différentes dimensions de la résilience productive. D'autant plus que cet acteur majeur, qui contribue déjà largement au RICA, est lui-même engagé dans une démarche d'accompagnement des exploitants vers une performance globale (« Ma Performance Globale ») reposant sur trois piliers (« la capacité à produire sur le long terme, la robustesse des exploitations et la confiance des parties prenantes ») et qui intègre avec raison le volet social, autour d'un entretien avec les exploitants qui en font la demande.

Cette évolution de l'appareil statistique doit permettre, comme l'envisage par exemple le CGAAER¹⁶¹, en y intégrant également la dimension sociale, de disposer d'une vision complète des données relatives à la viabilité d'une exploitation en appréhendant la double performance économique et environnementale ainsi que la gestion durable des capitaux naturels, humains et sociétaux - au niveau de l'exploitation et non plus seulement de la parcelle ou de l'atelier - afin de prendre en compte l'ensemble des dimensions des décisions des entrepreneurs et de les accompagner dans une perspective de robustesse et de résilience productives. Il s'agira de développer, en associant l'ensemble des acteurs notamment au niveau interministériel, des indicateurs à partir des données permettant d'appréhender la résilience productive des exploitations et la contribution des différents soutiens à cette finalité dans une logique de transition au-delà de l'identification des seules pratiques existantes de production. La constitution dans des délais le plus rapproché possible d'un tel dispositif, avec un pilotage statistique significativement renforcé, de recueil et de traitement adapté de données à partir d'un échantillon représentatif de l'agriculture française doit constituer une priorité pour avancer vers un PSN efficace en termes de résilience productive.

¹⁶⁰ La Cour a souligné lors de son évaluation sur *le soutien à l'agriculture biologique* (2023) la pertinence d'examiner une telle coopération dans le respect du secret des comptabilités des exploitations agricoles.

¹⁶¹ *Comment définir une méthodologie sur l'évaluation et le suivi des performances économiques des pratiques en faveur de la transition environnementale et climatique au niveau de l'exploitation agricole*, Mission de conseil, janvier 2026, CGAAER.

C - Mieux encourager les complémentarités des finalités économiques et environnementales autour des enjeux de résilience productive

Comme la Commission européenne y invite en proposant un resserrement des finalités assignées aux PSN¹⁶² vers un soutien « *plus ciblé* » à des objectifs à la fois économiques (« *sécurité alimentaire* », « *vitalité économique* ») et de « *préservation de l'environnement* » (et de « *production plus durable* »), le PSN de la France devra mieux prendre en compte la double performance économique et environnementale à travers la résilience productive c'est à dire « *la capacité à faire face aux crises et aux risques* ». Cette orientation permettra dans le de mieux prévenir les crises et d'en limiter les dépenses.

1 - Des pistes existent pour encourager la résilience productive

Le PSN de la France devra mieux accompagner les systèmes et les pratiques des exploitations qui améliorent leur résilience productive – leurs performances dans la durée en ce qui concerne à la fois leur rentabilité, leur compétitivité, leur impact sur les échanges extérieurs et sur les ressources et l'environnement (climat, eau, énergie, matières fertilisantes, etc.) dans le cadre d'une « *compétitivité durable* »¹⁶³. Il s'agit d'accompagner les transformations et la prise de risques qu'elles induisent. L'enjeu est d'autant plus pressant que les avantages en termes de compétitivité-prix des dynamiques principales qui caractérisent l'agriculture française (agrandissement des exploitations ; spécialisation accrue des productions ; hausse du produit brut avec affaiblissement de la valeur ajoutée en raison des coûts du foncier, de la mécanisation et du recours croissant aux intrants ; dépendance aux aides publiques) touchent à des limites en raison des conséquences en termes d'affaiblissement des rendements, de dégradation des performances commerciales (dépendance aux intrants importés/concurrence sur les marchés à l'exportation), de dépenses publiques de soutien induites et enfin d'environnement.

Les limites au développement actuel des exploitations de grandes cultures en Champagne marnaise

Ces limitations ont par exemple été constatées dans les exploitations de grandes cultures de Champagne¹⁶⁴ marquées depuis 2000/2010 par le développement des céréales avec des aides de la PAC importantes bien qu'en baisse du fait de la convergence, une exacerbation de la concurrence, l'agrandissement (multiplication par 2,5 de la taille des exploitations depuis 1992), la mécanisation, une stabilité des assolements, un recours en hausse aux produits chimiques (indices de fréquence des traitements en hausse), un plafonnement voire une réduction et une instabilité des rendements en raison des évolutions climatiques et des pathogènes et des réglementations environnementales, une hausse du prix du blé depuis 20 ans mais une forte augmentation des coûts de production.

¹⁶² Cf annexe n° 9.

¹⁶³ INRAE/IDDRI (2024).

¹⁶⁴ Guilman, E., Garambois, N. (à paraître, 2026). *Économie Rurale*.

Ces difficultés apparaissent plus largement dans les zones agricoles dites « intermédiaires » en France (Centre Val de Loire, Hauts de France, Grand Est, Bourgogne Franche-Comté, Nouvelle Aquitaine), fragilisées dans la période récente par l'affaiblissement des rendements céréaliers en raison notamment des aléas climatiques et des tensions croissantes sur la ressource en eau, alors que ces régions ont vu ces cultures se développer largement dans la période récente. Ces contraintes suscitent des difficultés du point de vue de la situation des exploitants, du maintien de la production et des dépenses budgétaires induites par les soutiens publics de crise.

En Pologne, entre 2010 et 2020, la part des exploitations spécialisées dans les cultures a augmenté significativement, passant de 38,9 % à 55,8 %. Parallèlement, la part des exploitations mixtes (cultures et élevage) a diminué de 60,6 % à 43,6 %. Or, 56 % des sols polonais présentent une très faible teneur en matière organique et 33 % une faible teneur¹⁶⁵.

Le PSN devrait comporter des mesures incitant à la résilience productive en encourageant l'évolution vers des systèmes et des pratiques agricoles identifiés pour leur contribution à une double performance économique et environnementale et à la résistance aux aléas. La diversification des productions (polyculture avec ou sans élevage) permet par exemple de réduire le niveau global du risque pour un agriculteur dans un portefeuille élargi, d'améliorer la qualité des sols et de l'alimentation et l'autonomie (en engrais de synthèse, produits phytosanitaires, énergie, aliments du bétail, etc.)¹⁶⁶ (cf. annexe n°15). Dans différents secteurs de production, des modes de production plus respectueux de l'environnement sont compatibles avec des objectifs économiques de rentabilité, de robustesse, de résilience et d'autonomie alimentaire. L'équilibre entre rentabilité économique et impact environnemental repose alors sur de moindres charges en intrants (dont une partie importée), une valeur ajoutée plus élevée et une résistance des résultats plus marquée aux chocs, mais avec une moindre production.

Dans la production de bovins-lait¹⁶⁷, une comparaison entre une moyenne des exploitations issues du RICA et des exploitations aux modes de production plus favorables à l'environnement¹⁶⁸ montre ainsi une baisse des produits plus marquée pour ces dernières (- 4,5 % contre - 0,4 % pour la moyenne de l'échantillon du RICA), une maîtrise des charges (+ 6,5 % contre + 11,7 % pour le RICA) et un résultat courant supérieur au résultat de la moyenne des fermes RICA (revenu par associé supérieur de 8 000 €). Par ailleurs, les variations du prix du lait ont plus d'impacts sur le résultat courant des fermes RICA que celui de ces fermes. Si la stratégie fondée sur le développement des volumes de production permet de bénéficier pleinement des périodes favorables, elle expose aussi à des pertes plus importantes en cas de retournement conjoncturel.

¹⁶⁵ Fonds européen pour le développement des zones rurales polonaises et Institut d'économie agricole et alimentaire, *Revenus agricoles et éco-régimes en Pologne*, mars 2025. L'analyse sur un panel de 5 327 exploitations agricoles suivies en continu pour le compte du réseau polonais d'information sur l'agriculture (FADN) entre 2020 et 2022.

¹⁶⁶ M.Guillou/Hervé Guyomard / Christian Huyghe / Jean-Louis Peyraud INRAE et Agreeonium, *Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement* 2013.

¹⁶⁷ Source ; CIVAM, Rapport de l'observatoire technico-économique des systèmes bovins laitiers (2025, sur l'année comptable 2023).

¹⁶⁸ Caractérisés par des rotations longues avec des prairies d'associations de graminées et de légumineuses qui fixent l'azote atmosphérique, enrichissent les rations et le sol en azote, limitent les apports de correcteur et d'engrais fortement énergivore. Avec des haies autour des prairies, les fermes favorisent les auxiliaires de culture afin de réduire l'usage de produits phytosanitaires.

Les constats sont semblables pour la production de bovins-viande¹⁶⁹ sur la base d'une comparaison entre l'ensemble des exploitations relevant du RICA et les élevages en bio. Le produit d'activité (PA) par actif (UTH) des fermes bio est inférieur de 23 % par rapport à la moyenne des fermes RICA. Pour autant, cet écart se réduit à 1 % pour la valeur ajoutée (VA) par actif. Avec 30 000 € de charges courantes en moins les fermes bio consomment moins. Cette efficacité économique se mesure par le rapport entre la valeur ajoutée et le produit d'activité. Pour 100 € de produits, la ferme bio moyenne dégage 40 € de richesse (soit un ratio de 40 %) contre 27 € pour la ferme RICA moyenne. Pour le revenu disponible, le résultat des fermes bio est similaire au résultat de la moyenne des fermes RICA. Un constat semblable est effectué pour les cultures¹⁷⁰.

Plusieurs pratiques ou systèmes de production en grandes cultures sont également identifiés pour leur contribution à la rentabilité économique et à la préservation de l'environnement: des assolements diversifiés et des rotations allongées, avec la présence de légumineuses et alternance de cultures d'hiver et de cultures de printemps ; une fertilisation azotée modérée ; une couverture du sol, au minimum avant les cultures de printemps ; une adaptation des dates et des densités de semis ; une réduction, voire une suppression, des opérations de travail du sol, mise en œuvre de façon simultanée avec une couverture du sol (par les résidus de cultures ou l'introduction de plantes de couverture pendant l'interculture) et un allongement significatif des rotations pour maîtriser le développement des adventices¹⁷¹. Ces constats sont également établis en Pologne où l'amplification des rotations et de la diversification des cultures a un impact environnemental favorable et contribue aussi positivement aux rendements et à la réduction de la charge des intrants¹⁷² (cf. annexe n° 16.1). Une comparaison entre des exploitations en céréales en Champagne marnaise relevant des pratiques agricoles les plus répandues (SP1 et 2) et de pratiques plus favorables à l'environnement (SPAÉ et Bio)¹⁷³ montre que les secondes connaissent une baisse des rendements, ont fortement réduit leurs dépenses en intrants (engrais et pesticides) et de mécanisation (carburants, amortissement), disposent de revenus « relativement proches » et sont moins dépendantes des aides de la PAC (trois fois moins d'aides par actif).

¹⁶⁹ CIVAM Rapport de l'observatoire technico-économique des systèmes bovins viande (2024, sur l'année comptable 2022).

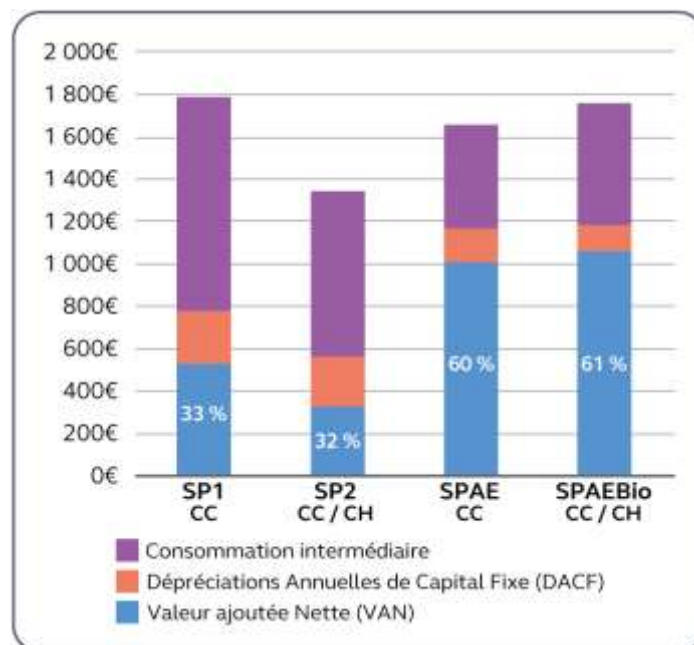
¹⁷⁰ Guilman, E., Garambois, N. (à paraître, 2026). *Économie Rurale*.

¹⁷¹ M.Guillou/Hervé Guyomard / Christian Huyghe / Jean-Louis Peyraud INRAE et Agreeonium, *Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement*, 2013.

¹⁷² Romaric Sodjahin †, Alain Carpentier ‡, Obafemi Philippe Koutchadé ‡ and Fabienne Féménia ‡, « *On the economic value of the economic effects of crop diversification for farmers* » Ibirenoye * UMR GAEL, Grenoble Alpes University, Faculty of Economics, France ; ‡INRAE—L'Institut Agro, UMR SMART, Rennes, France), février 2025.

¹⁷³ Exploitations en polyculture ou en Bio caractérisées par une plus grande diversification des assolements et un allongement des rotations avec notamment des prairies permanentes, la complémentarité entre espèces (colza + légumineuses), une hausse de la couverture du sol, l'abandon du labour, un IFT divisé par 4, une diversification ovine.

Graphique n° 10 : comparaison de la composition du produit brut pour différents systèmes de production en Champagne marnaise



Source : E.Guilman, N.Garambois¹⁷⁴

Le soutien à l'innovation est d'autant plus nécessaire que les pratiques et les systèmes identifiés comme porteurs de résilience productive améliorent la rentabilité des exploitations mais conduisent à de moindres rendements et affaiblissent toutes choses égales le niveau de la production.

Les systèmes de polyculture-élevage (bovin, porcin, volailles, ovin, caprin) constituent une autre illustration de modes de production répondant à la fois à des objectifs économiques et environnementaux. La double performance résulte ici de deux éléments : la maximisation des interactions entre ateliers végétaux et animaux ; une plus grande autonomie de l'exploitation vis-à-vis des intrants achetés à l'extérieur de l'exploitation ou du pays que ce soit pour les cultures (engrais de synthèse, produits phytosanitaires) ou les animaux (aliments concentrés). Ces systèmes valorisent en effet les effluents d'élevage sur les cultures et/ou les prairies et réduisent ainsi les niveaux de fertilisation (recyclage de l'azote organique et recherche d'une moindre dépendance aux engrais de synthèse). Ils produisent la litière, les fourrages et les aliments nécessaires au troupeau (prairies permanentes et/ou temporaires pour les bovins ; céréales à pailles, voire fabrication d'aliments à la ferme, pour les porcins). L'autonomie alimentaire permet de diminuer la sensibilité des élevages aux aléas, climatiques et économiques. L'encouragement à la polyculture-élevage devrait ainsi constituer une priorité du PSN pour certaines exploitations et territoires en introduisant des productions animales, tout particulièrement dans les « zones intermédiaires » qui arrivent au bout de la spécialisation en céréales et sont aujourd'hui en grandes difficultés.

¹⁷⁴ Article à paraître, Économie rurale, 2026, précité.

2 - Établir une gouvernance, des approches et un écosystème plus favorables à la résilience productive

Plutôt qu'une juxtaposition d'objectifs économiques et qu'une « *architecture environnementale* » contestée et au-delà du recours à des aides au revenu, le PSN de la France devrait, comme le souhaitent certains acteurs du conseil aux agriculteurs comme Chambres d'agriculture France et CERFRANCE, comporter à l'avenir des approches et des mesures permettant de mieux encourager la résilience productive en accompagnant les dynamiques productives des agriculteurs – systèmes et pratiques – répondant dans la durée, face aux chocs, à des finalités économiques (viabilité, autonomie) et environnementales. Ces mesures devront prendre place dans une gouvernance et un écosystème plus favorables à la résilience productive qu'il revient au PSN de la France, conformément à la vocation de cet outil, de favoriser autour d'un projet stratégique pour permettre un accompagnement adapté des exploitants agricoles dans ces phases de transformations. Il devra être articulé avec les autres outils de politique publique nationale. Cette visée stratégique devra s'étendre aux débouchés pour les productions agricoles nationales sur le marché intérieur européen (y compris au regard de la protection douanière et normative par rapport aux importations des pays tiers) ou pour l'exportation vers les pays tiers.

Ces évolutions stratégiques supposent que le PSN de la France se dote d'une gouvernance mieux adaptée à l'accompagnement des exploitants agricoles pour jouer pleinement son rôle de préparation et de mise en œuvre des arbitrages inhérents à des soutiens plus ciblés, dans un objectif de mobilisation de l'ensemble des acteurs autour d'une stratégie nationale centrée sur la résilience productive. L'articulation avec les organisations professionnelles agricoles, les filières de production - notamment dans le cadre de FranceAgriMer dont c'est la vocation¹⁷⁵ – les chambres d'agriculture¹⁷⁶, les coopératives, les agences de l'eau et les collectivités territoriales à commencer par les régions doit être recherchée, chacun devant trouver sa place en tirant les leçons des insuffisances constatées dans la gouvernance du PSN.

En ce qui concerne les mesures portées par le PSN, plusieurs composantes devraient être renforcées en vue d'accompagner la résilience productive des exploitations. Il incombe notamment au PSN de contribuer au déploiement de mesures facilitant le progrès technique en faveur des rendements et de la productivité et sa diffusion dans le cadre d'un accompagnement vers des pratiques plus favorables à l'environnement¹⁷⁷. La capacité à adapter le potentiel de production et à relever le niveau général de la productivité dans les transitions économiques et environnementales suppose également un accompagnement public, notamment par le PSN, de capacités d'investissement à la fois au stade de la production et de la transformation sur la base d'une planification des besoins et des financements (cf. *infra* Chapitre II-I). – notamment pour les soutiens de divers ordres à l'investissement – afin d'accompagner l'évolution des filières et notamment de la transformation agro-alimentaire vers la résilience productive comme par exemple le tri, la collecte, le stockage et la transformation des légumineuses et des produits bio. La Stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique publiée fin 2025 évalue à 1 Md€/an les besoins supplémentaires d'investissement pour la transition du secteur agricole. Ces besoins sont notables en vue de l'introduction d'ateliers d'élevage en zones

¹⁷⁵ Cour des Comptes, *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer – FAM*, 2026.

¹⁷⁶ Cour des comptes, *Le réseau des chambres d'agriculture*, 2025.

¹⁷⁷ Cour des comptes, *Évaluation de politique publique sur le soutien à l'innovation en agriculture*, 2025.

« intermédiaires » de culture. La région de Bretagne fournit une illustration de ces approches à travers une évaluation de la combinaison dans un cadre contractuel de mesures environnementales et d'investissement du FEADER (cf. annexe n° 16.2). Le PSN doit intégrer une analyse explicite de ces besoins et des risques associés, afin de repenser l'accompagnement financier en conséquence.

La transmission des exploitations agricoles et l'installation de nouveaux agriculteurs doivent être mobilisées comme un moment et en enjeu stratégiques pour accompagner les décisions de production et les orienter vers la résilience productive. Les soutiens devraient ainsi, comme le suggère le MAASA, être articulés au « *diagnostic modulaire de l'exploitation agricole* » prévu par la loi d'orientation agricole de 2025 au moment de l'installation. Il devrait constituer la feuille de route de l'exploitation ainsi que la base de l'accompagnement par divers acteurs comme les chambres d'agriculture.

Le PSN devra permettre un ciblage des mesures et des bénéficiaires pour les accompagner vers la résilience productive dans des cadres contractuels simples permettant de s'assurer de la contribution de l'argent public aux évolutions souhaitées. Il s'agit d'accompagner les exploitations sur les territoires, dont les besoins et les possibilités correspondent aux évolutions productives nécessaires d'un double point de vue économique et environnemental. Une approche ciblée doit permettre d'identifier la situation de chaque exploitation afin de contribuer à l'adaptation des mesures, à la simplification des dispositifs et à l'établissement d'un cadre de confiance avec les agriculteurs. Ceux qui ont des pratiques correspondant à ces exigences – nombre d'entre elles bénéficiant par exemple des ICHN – devraient pouvoir faire l'objet de contrôles allégés. Ceux qui souhaitent faire évoluer leurs pratiques et systèmes mais connaissant des contraintes financières devraient être accompagnés en fonction de leurs enjeux productifs (diversification végétale, polyculture élevage, passage en Bio, etc.) et de leurs besoins, notamment en investissements. Des conditionnalités de base et des sanctions adaptées devraient accompagner le dispositif pour les exploitants qui ne respectent pas les règles environnementales de base. Ce ciblage doit permettre de mieux prendre en compte une série d'évolutions structurelles dans le monde agricole, comme l'apport de plus en plus important de revenus non agricoles (en 2020, 36,4 % des exploitations de France métropolitaine complètent leur activité de production par une ou plusieurs activités de diversification) tirés notamment d'activités à vocation énergétique par ailleurs subventionnées par les pouvoirs publics (méthanisateurs, éolien, photovoltaïque)¹⁷⁸.

La diversification des revenus : l'exemple de la méthanisation

Il résulte d'une analyse quantitative effectuée par la Cour pour analyser l'impact de la méthanisation sur le revenu des exploitations agricoles¹⁷⁹; qu'en moyenne annuelle, les exploitations agricoles impliquées dans la méthanisation ont accru leur excédent brut d'exploitation (EBE) de 40 000 € à un an et de 55 000 € à cinq ans entre 2016 et 2019, soit une augmentation de l'ordre de 20 % par rapport aux exploitations similaires non impliquées dans la méthanisation. L'effet est significatif pour les exploitations détenant en propre un méthaniseur ; il est beaucoup plus incertain pour celles qui se limitent à approvisionner un méthaniseur ou à en récupérer le digestat.

¹⁷⁸ Cf. données produites par l'Agreste sur la diversification des revenus des agriculteurs

¹⁷⁹ Cour des comptes, *Le soutien au développement du biogaz*, 2025.

L'échelle des bassins de production associée au niveau des filières est la plus pertinente pour accompagner les exploitations dans ces évolutions productives notamment pour le couplage élevage/cultures. Plusieurs pratiques agronomiques visant la double performance gagnent par exemple en pertinence et en efficacité à une échelle plus large que celle de l'exploitation¹⁸⁰. Ce qui donnerait tout son sens à la subsidiarité dans le cadre du PSN pour peu qu'il soit le cadre de la construction de stratégies articulées avec les acteurs locaux, à commencer par les régions, mais aussi les actuelles et futures chambres d'agriculture de région, mais aussi les filières -notamment dans le prolongement des conférences de souveraineté alimentaires animées par le MAASA depuis décembre 2025. Il conviendrait ainsi, pour chaque région ou bassin de production, d'établir dans le cadre du PSN et de ses déclinaisons régionales un diagnostic des enjeux, des contraintes, des marges de manœuvre et des coûts d'accès à des systèmes ou pratiques allant dans le sens de la résilience productive.

Le contrat de transition agroécologique (CTAE) mis en place par la région Bretagne dans le cadre du PSN en constitue une illustration. Il s'agit d'inscrire les projets des exploitations agricoles dans une logique de transition vers des systèmes résilients et autonomes, compétitifs et compatibles avec les défis environnementaux qui s'imposent aujourd'hui, en s'appuyant sur les étapes charnières de la vie d'une exploitation : installation/transmission, restructuration parcellaire, changement de système, conversion au bio, développement d'un atelier, investissements structurants, modification de la forme juridique, etc. L'obtention d'un CTAE permet aux exploitants qui le souhaitent de prétendre à des aides financières dans le cadre du dispositif AGRI Invest¹⁸¹ pour le soutien aux investissements productifs ainsi que de transformation et vente à la ferme.

En outre, la diffusion des dynamiques de résilience productive est un objectif essentiel, qui suppose notamment que le PSN renforce les mesures de soutien au regroupement des producteurs. Elles existent dans certains secteurs au titre des interventions, principalement pour les fruits et légumes. Cette approche qui contribue aussi à améliorer la position des producteurs dans la chaîne de valeur au regard des fournisseurs, des transformateurs et des distributeurs, devrait s'amplifier pour favoriser la diffusion des systèmes et pratiques doublement performantes et innovantes, mutualiser leurs coûts et leurs bénéfices. Elle devra concerner également la gestion des risques.

Ces dynamiques collectives devraient s'étendre, sans affaiblir les producteurs et leur place dans la répartition de la valeur, aux filières en amont et en aval afin d'associer la transformation et la distribution aux coûts et aux opportunités de ces évolutions, notamment au titre des cahiers des charges et sous l'angle de l'accompagnement aux investissements. Des démarches développées par des acteurs de l'aval (coopératives, industries privées) comme le groupe coopératif Terrena en fournissent des illustrations. La multiplication des normes, cahiers des charges et labels de durabilité est en effet un enjeu croissant pour la valorisation des productions, y compris sur le plan international.

¹⁸⁰ M.Guillou/Hervé Guyomard / Christian Huyghe / Jean-Louis Peyraud INRAE et Agreenium, « Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement », 2013.

¹⁸¹ Avec l'offre « AGRI Invest », la région Bretagne « soutient les investissements pour développer la résilience de l'agriculture bretonne, réduire l'impact des exploitations agricoles sur le climat, la ressource en eau et la biodiversité, accompagner les agriculteurs dans la modernisation de leurs exploitations pour plus de compétitivité, d'ergonomie au travail et de bien-être animal, favoriser la diversification et les investissements collectifs ».

Plus généralement, le PSN devra comporter un axe et participer à une cohérence de la politique agricole afin de mobiliser, coordonner et orienter les financements privés vers l'accompagnement à la résilience productive que les finances publiques ne pourront pas seules accompagner. Même s'il convient d'articuler plus efficacement les financements européens et nationaux autour de cet objectif de résilience productive. Le SGPE suggère ainsi de développer les paiements pour services écosystémiques (PSE), les primes filières et les mécanismes de prise de risque aval mentionner les dispositifs existants de mutualisation du risque le long de la filière ou le PRAAM (Prise de Risque Amont Aval et Massification) développé dans le cadre du plan Ecophyto. Le PSN pourrait également soutenir les initiatives visant à fédérer les acteurs du financement et de l'assurance, et définir des modalités de couverture assurantielle adaptées à un contexte de crises agricoles récurrentes. Une articulation avec les dispositifs complémentaires existants (AARC, INAF, FEV) pourrait être explicitement envisagée. Au-delà, une meilleure évaluation des co-bénéfices et des externalités positives des pratiques agricoles demeure indispensable pour légitimer et calibrer les aides.

Ces approches productives, territorialisées, correspondent à la philosophie du second pilier de la PAC. Elles devraient conduire à « *faire de la double performance le cœur du 2^{ème} pilier*¹⁸² », à renforcer l'articulation entre les deux piliers au sein d'un document stratégique comme le PSN, voire à renforcer le second pilier autour de l'enjeu de résilience productive avec un transfert plus importants de financements depuis le premier afin de disposer de plus grandes marges de manœuvre budgétaires. Une telle évolution suppose une adaptation de la position française de négociation du cadre financier européen, habituellement tournée vers la préservation des moyens du premier pilier. Il s'agit d'en anticiper les conséquences budgétaires sur le niveau des retours et des co-financements nationaux et de s'assurer du fléchage de ces financements vers l'activité agricole sous l'angle de l'accompagnement aux transitions.

Les propositions de la Commission pour l'après 2027 vont à certains égards dans le sens recherché sous l'égide d'objectifs recentrés avec des aides plus ciblées vers la performance économique et environnementale. Elle envisage par exemple d'autoriser un État membre à consacrer cinq points de pourcentage de plus aux aides couplées (de 20 % à 25 % des aides) notamment si les montants additionnels sont consacrés « *à des agriculteurs associant productions végétales et animales* » – mais elle tend à l'inverse à circonscrire le recours aux aides couplées à des fins de défense de secteurs en difficultés. Elle propose également des « *plans de transition* » limités à un maximum de 200 000 € par agriculteur et cofinancés à hauteur de 30 % au minimum – limités en l'état des propositions à une fusion des MAEC et des éco-régimes et dans une approche pour l'heure plus strictement environnementale que productive- dont la finalité serait la « *résilience des systèmes de production* »¹⁸³. En veillant à la complexité de gestion de ce type de dispositif – en tirant par exemple les leçons du faible niveau de souscription des MAEC forfaitaires – ce type d'approche contractuelle, que propose également Chambres d'agriculture France mais qui suscite le scepticisme du ministère en charge de l'agriculture, va dans le sens d'un accompagnement ciblé de la transformation productive en combinant investissements et évolutions des pratiques au niveau des bassins de production et des exploitations.

¹⁸² *Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement* M.Guillou/Hervé Guyomard / Christian Huyghe / Jean-Louis Peyraud, INRAE et Agreenium, 2013.

¹⁸³ Guyomard, 2025, précité.

*
**

La mise en place du PSN de la France depuis 2023 visait à doter la PAC d'un cadre stratégique mieux adapté aux enjeux d'accompagnement de l'agriculture française dans une période de transformations. Une subsidiarité nationale renforcée et une logique de performance devaient offrir aux acteurs et d'abord aux agriculteurs un surcroît de souplesse, de simplification et d'efficacité dans la réalisation d'objectifs économiques et environnementaux. Après trois années de mise en œuvre, le PSN offre bien un surcroît de cohérence en poussant vers une stratégie unifiant les deux piliers de la PAC et les acteurs régionaux autour de dynamiques nationales. Cependant, l'évaluation du PSN de la France tel qu'il est mis en place depuis 2023 conduit à identifier un certain nombre d'insuffisances, d'évolutions nécessaires et de recommandations en vue de l'élaboration de la prochaine PAC pour laquelle elle devrait inspirer la position française après les premières propositions de la Commission européenne et l'établissement du prochain PSN. Il s'agit d'en faire l'indispensable cadre d'accompagnement des dynamiques de l'agriculture française, dans une période de transformations à la fois déstabilisantes et sources d'opportunités, comportant l'élaboration d'une stratégie nationale associant l'ensemble des acteurs, une évolution des soutiens et une simplification des relations avec les agriculteurs autour d'un objectif de résilience productive des exploitations et de l'activité agricoles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les agriculteurs doivent d'autant mieux être accompagnés dans leur fonction première, la production, qu'ils sont confrontés à une période de transitions fortes, notamment environnementales. Le PSN de la France se caractérise pourtant principalement par un défaut de cohérence des objectifs économiques, d'adaptation des outils et de suivi d'indicateurs susceptibles de rendre compte de l'impact productif des mesures du PSN. Une série de recommandations sont formulées pour le doter d'une capacité d'accompagnement des dynamiques productives par une plus grande cohérence de ses objectifs, un système de soutiens de nature à mieux orienter les décisions des agriculteurs (aides plus ciblées, notamment sur la transmission et l'installation, dégressives, plus contracycliques au vu de l'ampleur des fluctuations de prix et centrées sur l'investissement et la gestion des risques), et des indicateurs permettant d'en mesurer l'impact sur l'efficacité des facteurs de production et sur les enjeux commerciaux.

Alors que le Pacte Vert fixait un cap environnemental chiffré et relativement ambitieux pour l'Union européenne à horizon 2030, le PSN n'a pas retranscrit et décliné cette ambition européenne au niveau national en dépit des nouveaux outils méthodologiques de la PAC 2023-2027 mais surtout des leviers réglementaires (conditionnalité environnementale) et budgétaires à disposition. L'effort budgétaire français (30 % du total des dépenses), inférieur à la moyenne européenne (34 %), s'explique par la mobilisation modeste des outils du FEADER (montant limité dévolu aux MAEC, suppression de l'aide au maintien de l'agriculture biologique, notamment). À cela s'ajoute la faible ambition environnementale du dispositif d'éco-régimes français - avant tout conçu comme une aide au revenu avec 91 % de bénéficiaires et plus de 85 % de surfaces couvertes dès la première campagne – et le faible ciblage des MAEC sur les zones à enjeu prioritaire. Il est nécessaire de relever l'ambition du PSN français en matière d'accompagnement à la transformation agroécologique sans attendre la PAC post-2027 et les questions de fond qu'elle posera sur l'articulation des enjeux économiques et environnementaux.

Alors que la production et l'environnement ont de plus en plus partie liée, le PSN de la France porte plus la trace de ces conflits d'objectifs ou de leur juxtaposition que de l'encouragement aux évolutions de systèmes et de pratiques de production qui contribuent à la complémentarité de ces finalités sous l'angle de la résilience productive des exploitations face aux chocs économiques et environnementaux. Une meilleure articulation entre des objectifs de sécurisation des revenus et de transformations productives devrait être recherchée. Le PSN devrait comporter un objectif de résilience productive fondé sur des mesures, une gouvernance, un écosystème et un appareil de données de suivi statistique favorable à la complémentarité des objectifs économiques et environnementaux de la politique agricole.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 3. lors de l'élaboration de la PAC post-2027, faire évoluer les systèmes d'aides pour mieux accompagner de manière ciblée et dynamique les agriculteurs dans l'amélioration de leur performance productive. (ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, ministre de l'action et des comptes publics, 2027) ;*
- 4. charger le Secrétariat général à la planification écologique de publier les données produites par le ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire permettant de suivre aisément les cibles environnementales du PSN dans son*

tableau de bord de la planification écologique. (Premier ministre, ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, 2026) ;

5. *mieux rémunérer le niveau supérieur de l'éco-régime.(ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire,2026) ;*
 6. *concentrer les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) sur les territoires prioritaires et réduire le nombre de mesures proposées. (ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire,2026) ;*
 7. *réallouer les reliquats de crédits en faveur de l'agriculture biologique sur des aides en faveur de la transition environnementale. (ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire,2026) ;*
 8. *lors de la PAC post-2027, faire de la résilience productive des exploitations et des productions agricoles un objectif central mesurable et suivi. (Premier ministre, ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire,2027).*
-

Liste des abréviations

AB	Agriculture biologique
ASP	Agence de service et de paiements
BCAE	Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDP	Commission nationale du débat public
CNS	Comité national de suivi
CSO	Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire
CRAEC	Commission régionale agro-environnementale et climatique
CTAE	Contrat de transition agroécologique
DDTM	Directions départementales des territoires et de la mer
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DOM	Départements d'outre-mer
DPB	Droits à paiement de base
EGALIM	États généraux de l'alimentation
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
ERMG	Exigences réglementaires en matière de gestion
FAO (OAA)	Organisation mondiale pour l'alimentation et l'agriculture
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FNB	Fédération nationale bovine
FNPL	Fédération nationale des producteurs de lait
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
GES	Gaz à effet de serre
Ha	Hectares
HVE	Haute valeur environnementale
IA	Intelligence artificielle
ICHN	Indemnités compensatoires de handicaps naturels
IDDRI	Institut du développement durable et des relations internationales
INRAE	Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
ISIS	Outil de gestion « intégration de systèmes d'information sécurisée »
MAEC	Mesures agro-environnementales et climatiques
MAASA	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la souveraineté alimentaire
ODARC	Office de développement agricole et rural de la Corse
OMC	Organisation mondiale du commerce
OTEX	Orientations technico-économiques des exploitations agricoles
PAC	Politique agricole commune

PAEC	Plans agro-environnemental et climatique
PDRR	Programme régionale de développement rural
PLF	Projet de loi de finances
PP	Praires permanentes
PRM	Mesures « protéger les races menacées »
PSN	Plan stratégique national
RAP	Rapport annuel de performances
RCAI	Revenu courant avant impôt
RICA	Réseau d'information comptable agricole
RIDEA.....	Réseau d'informations sur la durabilité des exploitations agricoles
SAU.....	Surface agricole utile
SI	Systèmes d'information
SIGC.....	Système intégré de gestion et de contrôle
Télépac	Télédéclaration des aides PAC
UE	Union européenne
UGB	Unité gros bétail
UTANS	Unités de travail agricole non salariées
UTH	Unité de travail humain
3STR	Système de suivi des surfaces en temps réel

Annexes

Annexe n° 1 : révisions du PSN	112
Annexe n° 2 : performance : schéma extrait du PSN français	121
Annexe n° 3 : moyens mobilisés pour chacun des objectifs de la PAC 2023-2027.....	122
Annexe n° 4 : indicateurs de résultats servant à l'examen pluriannuel des performances	123
Annexe n° 5 : les facteurs de production en agriculture.....	125
Annexe n° 6 : les aides au revenu.....	126
Annexe n° 7 : productivité	131
Annexe n° 8 : échanges commerciaux	132
Annexe n° 9 : évolution des règles de la conditionnalité environnementale.....	136
Annexe n° 10 : analyse comparée des éco-régimes par la Commission	138
Annexe n° 11 : les éco-régimes français, allemands, italiens et polonais	139
Annexe n° 12 : les bénéficiaires de l'éco-régime par secteur de production en 2023.....	142
Annexe n° 13 : objectifs et résultats des indicateurs liés au Pacte Vert	143
Annexe n° 14 : systèmes de production et double performance	145
Annexe n° 15 : performances économiques comparées des systèmes de production	147

Annexe n° 1 : révisions du PSN

Version du PSN	Transmission de la modification du PSN à la Commission	Réception d'une lettre d'observations	Approbation par la Commission	Modifications principales
Version 1.0	22-déc-21	31-mars-22	1 ^{er} septembre 2022	Version initiale du PSN
Version 2.0	07-avr-23	-	07-juil-23	Corrections d'imprécisions et erreurs de saisies qui ont été repérées depuis la soumission du PSN
Version 3.0	04-août-23	20-sept-23	13-déc-23	Modification annuelle 2023, notamment :
				Introduction d'interventions sectorielles pour mettre en place de nouveaux programmes opérationnels (PO) (protéines végétales, fourrages séchés, horticulture, riz, veau, lapin)
				Introduction de financements nationaux additionnels (<i>top-ups</i>) sur certaines MAEC
				Ajustement de planifications financières des autorités de gestion régionales
				Un grand nombre de modifications consistent en des clarifications et mises en cohérence rédactionnelle, sans impact sur les cibles, les indicateurs et les bénéficiaires
Version 4.0	18-juil-24	16-août-24	22-oct-24	Intégration des flexibilités prévues dans le règlement (UE) n° 2024/1468, modifiant le règlement (UE) 2021/2115, avec l'adaptation du PSN aux modifications relatives à la conditionnalité :
				Modification de certains ratios régionaux de prairies et pâturages permanents (BCAE 1)
				Suppression de la part minimale de la superficie agricole consacrée à des zones ou des éléments non productifs pour la BCAE 8
				Activation des exemptions spécifiques pour l'interdiction de convertir ou de labourer les prairies permanentes dans les sites Natura 2000 (BCAE 9)
				Précision de la définition d'agriculteur actif
Version 5.0	06-nov-24	-	15-avr-24	Modification annuelle 2024, notamment :
				Introduction de financements nationaux (<i>top-up</i>) pour les interventions liées à la prédation
				Suppression de l'intervention fonds de mutualisation (FMSE)
				Replanification des crédits régionaux sur certaines interventions
				Cette modification inclut aussi les modalités de mise en œuvre de la BCAE2 (protection des zones humides et des tourbières), un ajustement de la BCAE 8 (possibilité d'adaptation de la période d'interdiction de taille des haies au niveau local) et la modification des critères d'éligibilité de l'aide couplée bovine.
Version 6.0	31-juil-24	-	27-oct-25	Replanification des crédits FEADER disponibles à l'issue des campagnes 2023 et 2024 :
				Revalorisation de l'écovégétal spécifique à l'agriculture biologique
				Création de Programmes Opérationnels "Lait biologique"
				Revalorisation de l'Aide complémentaire au revenu pour les Jeunes agriculteurs et de l'aide redistributive complémentaire au revenu
				Revalorisation des aides couplées blé dur, ovine et houblon
				Abondement des mesures agro-environnementales et climatiques
Version 7.0	-	-	-	Une replanification des programmes opérationnels et des ajustements de maquette des interventions régionales. Enfin, révision de la performance afin de clarifier les liens entre MAEC et indicateurs de résultats environnementaux.
				Modification des maquettes des interventions régionales notamment sur les investissements (intégration des 34 M€ redéployés depuis la CAB)

Source : ministère de l'agriculture, d'après PSN de la France

La subsidiarité au titre de la PAC 2014-2020.

Marges de subsidiarité laissées sur les aides directes¹⁸⁴ aux États membres sous l'empire de la précédente PAC (2014-2020)

Des modulations possibles des aides directes :

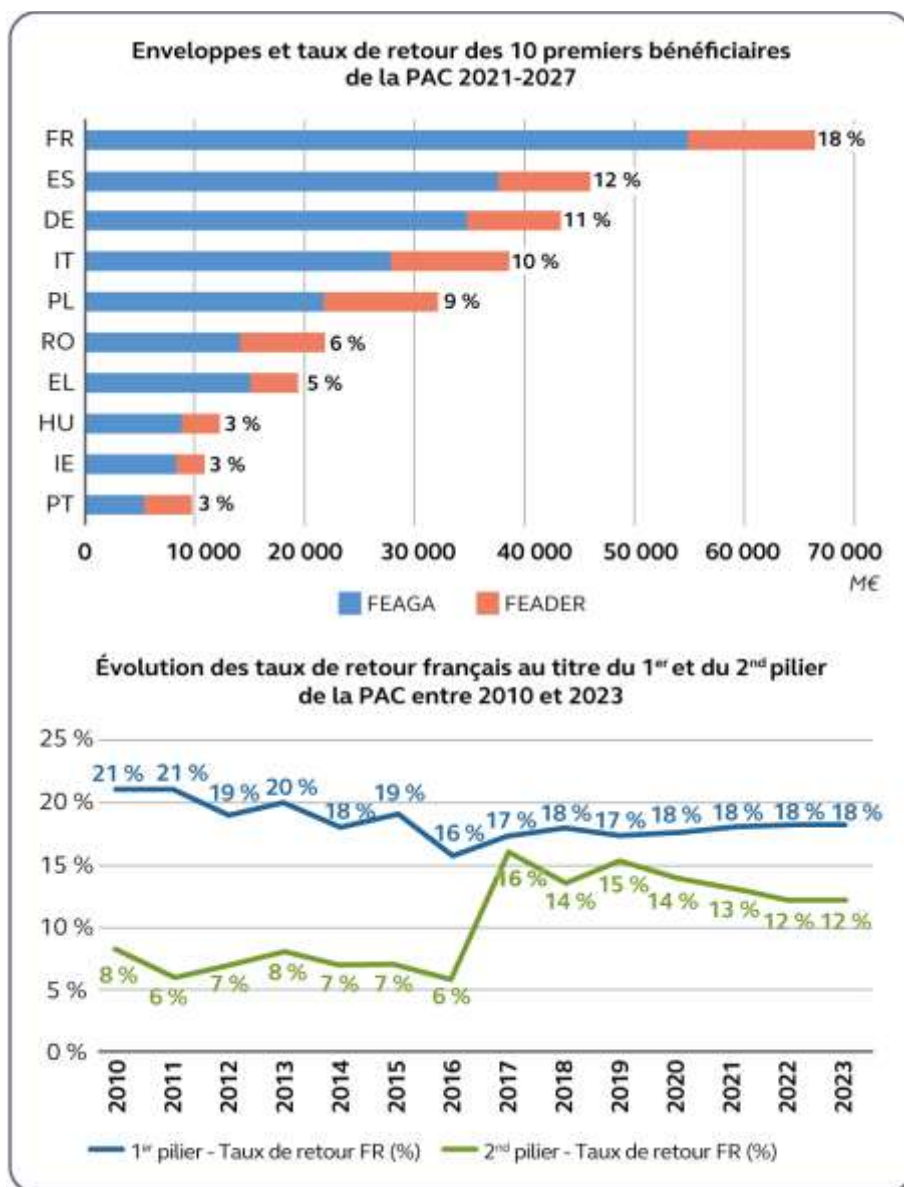
- ajustement du calcul des droits à paiement de base (DPB) (art. 21-40),
- régime dérogatoire de paiement unique à la surface (RPUS),
- définition des ayants droit à la PAC (art. 9) avec les conditions d'attribution des « paiements verts » (art. 43-47).

Des mesures d'aides optionnelles :

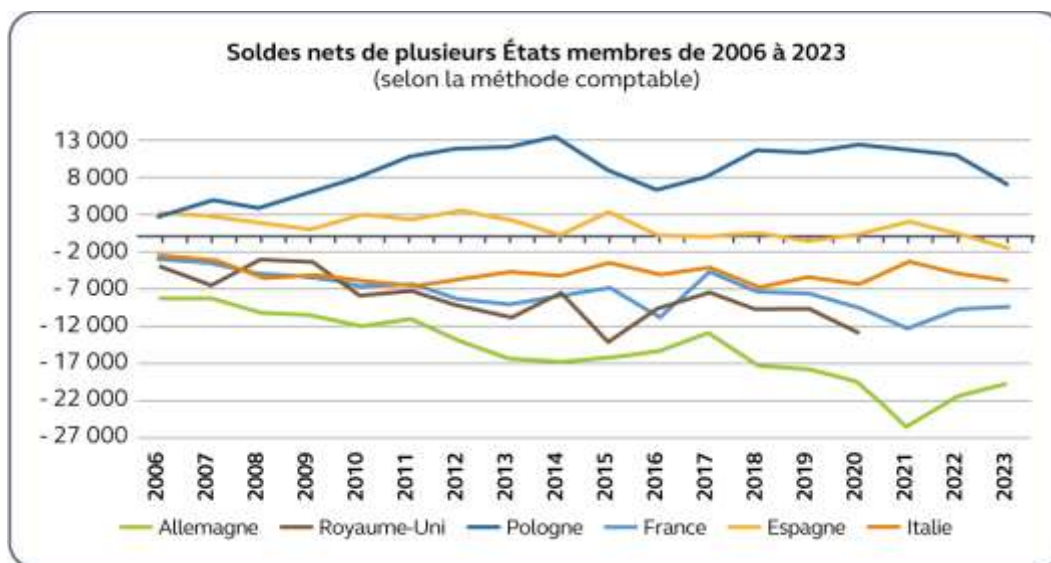
- aides couplées pour certaines productions (art. 52-55),
- soutien bonifié aux agriculteurs en zones soumises à contraintes naturelles (art. 48-49),
- paiement distributif en faveur des exploitations de taille modeste (art. 50-51),
- régime spécifique aux petits agriculteurs (art. 61-65).
- plafonnement et la dégressivité des aides directes ;
- transfert d'une partie des aides du 1^{er} pilier vers le second.

¹⁸⁴ Règlement (UE) 2013/1307 du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

Graphique n° 11 : taux de retour sur la PAC

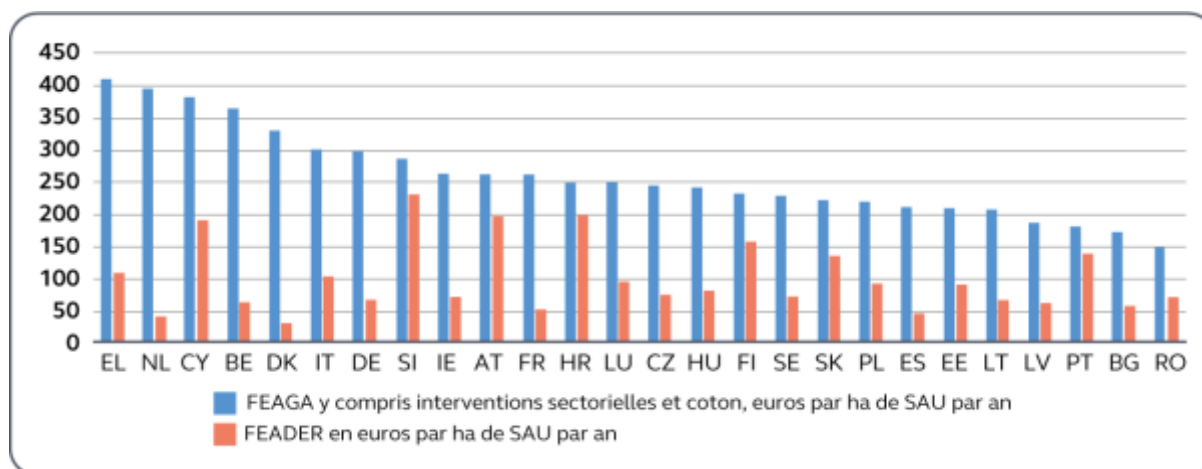


Source : Commission européenne

Graphique n° 12 : soldes nets

Source : Commission européenne

Graphique n° 13 : différences de dotations à l'hectare de surface agricole utile de chaque État membre au titre de la PAC 2023-2027
(en milliards d'euros pendant la période)



Source : Thunen Institute d'après PSN¹⁸⁵

¹⁸⁵ En bleu, aides directes du FEAGA à l'ha ; en orange, aides du FEADER à l'ha.

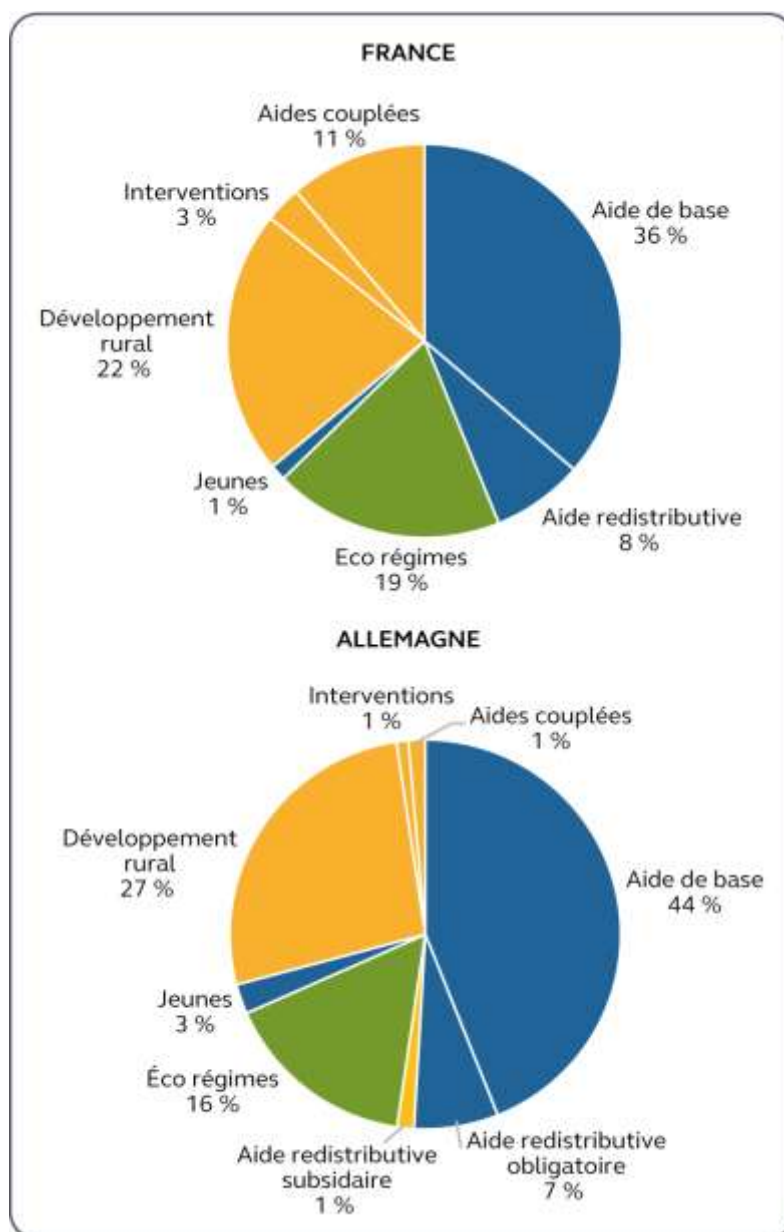
Tableau n° 18 : typologie des mesures de la PAC au regard de la subsidiarité sous la précédente PAC et sous le PSN

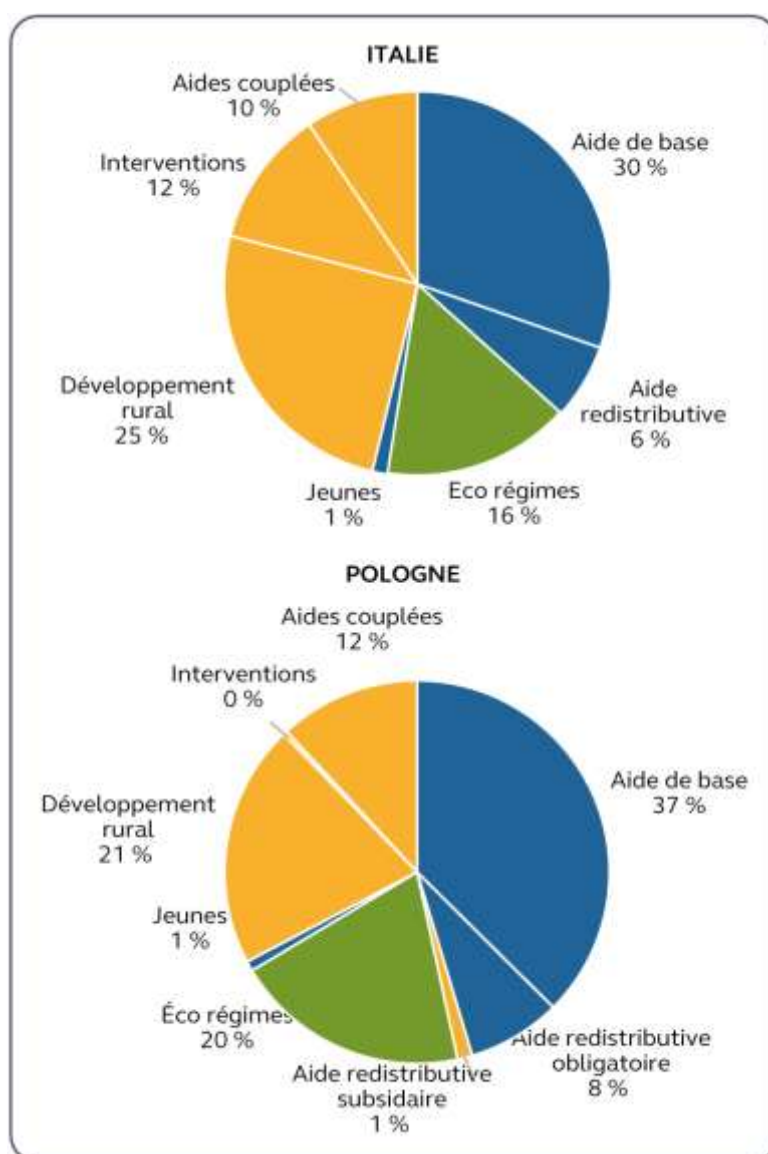
Mesures	Subsidiarité 2013-2020	Socle commun obligatoire 2013-2020	Socle commun obligatoire PSN	Subsidiarité PSN
Définitions				
« Agriculteur »		X	X	
« Agriculteur actif »	X (à partir de 2018)	X (jusqu'en 2018)		X
« Activité agricole »		X	X	
« Surface agricole »	X (sur les prairies permanentes)	X	X	X (sur les prairies permanentes)
« Ha admissibles »		X	X	
« Jeune agriculteur »	X (sur la qualification)	X	X	X (sur la qualification et la manière d'évaluer la qualité de chef d'exploitation)
Aides directes				
Typologie des aides directes		X	X	
Surface minimale	X			X
Redistribution		X (max 30 %)	X (min 10 %)	X (sur le plafond en ha)
Plafonnement/dégressivité		X		X
Contraintes OMC		X	X	
Dotation financière globale		X	X	
Montant unitaire	X			X
Petits agriculteurs	X			X
Jeunes agriculteurs	X		X (min 3 %)	X
Aides couplées	X			X
Conditionnalités		X	X	
Païement vert/éco-régimes		X (30 %)	X (25 %)	X
Transferts entre piliers	X			X
Développement rural				
Menu de mesures		X	X	
Choix des mesures	X			X
Taux de cofinancement	X			X
Autres interventions				
Menu de mesures		X	X	
Modalités interventions		X	X	

Source : Cour des comptes d'après règlements (UE) 2023/1305 à 1308 et (UE) 2021/2115

Note de lecture : les changements sont en rouge.

Graphique n° 14 : classification des mesures des 28 PSN selon leur degré de subsidiarité (en % des programmations pluriannuelles 2023-2027 des PSN)





Source : Cour des Comptes d'après Commission européenne (« CAP strategic plans 2023-2027 key facts and figures » et « catalogue of CAP interventions »)
 Note : Couleur bleue : mesures du socle commun Couleur Verte : semi socle
 Couleur orange : subsidiarité.

**Graphique n° 15 : concours publics européens et nationaux
à l'agriculture en France**

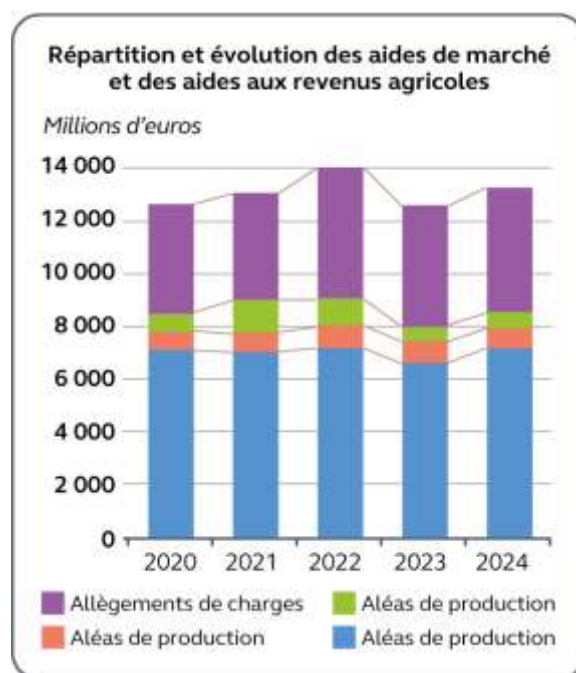


Tableau 1 : Évolution des concours publics à l'agriculture sur budget national et européen⁽¹⁾

CONCOURS PUBLICS (en millions d'euros courants)	2020 exécute	2021 exécute	2022 exécute	2023 exécute	2024 exécute	Évolution 2023-2024 (en %)
Agriculture et développement rural	15 019,2	15 404,8	16 605,2	15 112,5	16 129,2	+6,7
Marchés et revenus agricoles	12 640,5	13 061,9	14 009,2	12 572,7	13 335,5	+6,1
Aides directes	7 090,4	7 008,1	7 158,3	6 585,3	7 214,6	+9,6
Régime de base et majorations	5 853,3	5 739,4	5 885,4	5 390,1	5 933,8	+10,1
Aides liées aux produits	1 237,0	1 268,7	1 272,9	1 195,2	1 280,8	+7,1
Aides de marché	717,9	728,1	889,7	850,4	720,8	-15,1
Interventions sur les marchés	159,3	79,5	34,3	112,5	33,1	-70,6
Organisation des filières	308,1	306,2	300,6	353,2	337,5	-4,5
Adaptation et modernisation des filières	160,1	246,4	432,7	255,4	233,2	-8,7
Appui technique, génétique...	20,7	28,4	31,7	23,2	26,4	+13,7
Promotion communication qualité	69,7	67,6	90,4	106,0	90,6	-14,5
Irrégularités, apurements, litiges	-11,6	-15,4	-12,1	-7,5	-3,0	-60,3
Gestion des aléas de production	710,9	1 227,3	980,3	597,2	636,6	+6,6
Calamités	180,0	388,8	212,0	153,5	110,1	-28,3
Assurance récolte	137,3	152,8	161,0	195,4	343,8	+75,5
Aides de crise (covid, gel, influenza aviaire, Ukraine)	393,6	685,6	607,3	248,3	182,7	-26,4
Allègements de charges	4 132,9	4 113,8	4 993,0	4 547,3	4 766,4	+4,8
Fiscales	2 015,4	1 950,2	2 405,1	2 054,2	2 152,6	+4,8
Sociales	2 117,0	2 163,0	2 587,0	2 492,0	2 613,0	+4,9
Financières (FAC, restructuration de dette, trésorerie...)	0,5	0,6	0,9	1,2	0,8	-31,3
Développement rural et environnement	2 228,1	2 144,7	2 212,8	2 208,9	2 399,9	+8,6
Installation, Cessation, Aides à l'investissement	538,7	539,4	570,3	535,0	698,9	+30,6
Compensation de handicaps naturels (ICHN)	1 072,0	1 064,6	1 073,1	1 000,9	1 089,9	+8,9
Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)	554,1	464,0	507,7	601,3	491,4	-18,3
Aménagements ruraux (hydraulique, foncier), emploi rural	59,0	72,5	57,6	68,2	116,3	+70,6
Activités hippiques	4,3	4,2	4,1	3,4	3,3	-4,7
Sécurité sanitaire des végétaux et des animaux	150,5	198,2	383,1	330,9	393,8	+19,0
Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	147,0	195,1	379,3	327,1	390,0	+19,1
Service public de l'équarrissage	3,5	3,1	3,8	3,8	3,8	+0,0

Note : les données 2019-2022 ont été légèrement révisées par rapport à la version publiée le 6 juillet 2023.

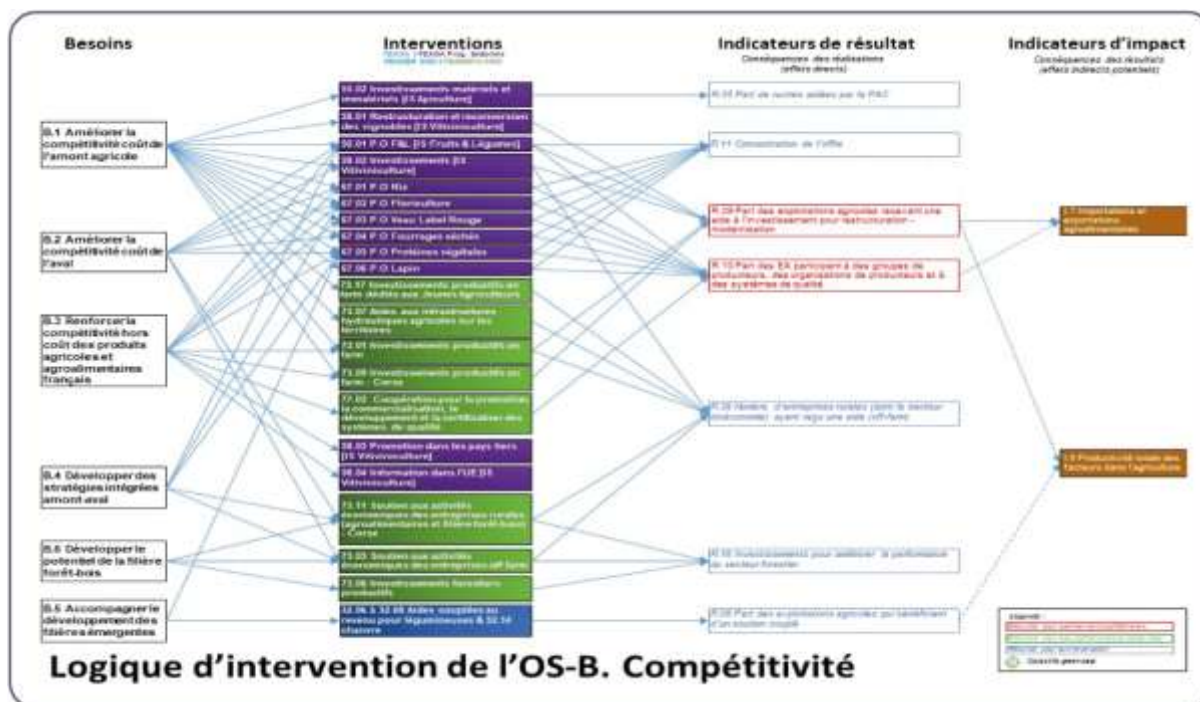
n.d. : données non disponibles.

Sources : MASA/SSP et ODEADOM.

Source : MASA / SSP et ODEADOM

Annexe n° 2 : performance : schéma extrait du PSN français

Schéma n° 2 : exercice de rattachement des besoins, interventions et indicateurs de résultat lié à l'objectif « compétitivité »



Source : PSN français

Annexe n° 3 : moyens mobilisés pour chacun des objectifs de la PAC 2023-2027

Tableau n° 19 : moyens mobilisés sur chacun des 10 objectifs de la PAC (financement exclusif et non exclusif) et part par rapport au total des financements de la période 2023-2027 (en M€)

	France		Allemagne		Italie		Pologne		Total UE	
	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part
Objectifs économiques										
Soutien aux revenus	32 965,0	63,5 %	18 607,3	52,5 %	21 986,4	59,5 %	15 976,4	64,0 %	187 628,1	59,0 %
Compétitivité	5 291,6	10,2 %	1 580,3	4,5 %	16 685,8	45,2 %	2 702,4	10,8 %	54 050,0	17,0 %
Agriculteurs dans la chaîne de valeur	642,5	1,2 %	239,0	0,7 %	3 791,9	10,3 %	797,1	3,2 %	10 316,2	3,2 %
Objectifs environnementaux										
Changement climatique	20 797,6	40,1 %	8 935,3	25,2 %	9 973,7	27,0 %	5 506,6	22,0 %	94 312,0	29,7 %
Préservation des ressources naturelles	15 865,7	30,6 %	10 573,7	29,9 %	10 826,1	29,3 %	6 792,9	27,2 %	90 586,8	28,5 %
Biodiversité	17 790,9	34,3 %	10 934,5	30,9 %	9 005,9	24,4 %	5 523,4	22,1 %	91 595,2	28,8 %
Objectifs sociétaux										
Renouvellement des générations	1 601,6	3,1 %	851,5	2,4 %	1 120,2	3,0 %	3 902,2	15,6 %	17 288,9	5,4 %
Emploi, croissance, égalité	6 987,1	13,5 %	3 726,4	10,5 %	4 633,8	12,5 %	1 641,9	6,6 %	35 140,0	11,1 %
Alimentation et santé	16 439,9	31,7 %	3 938,7	11,1 %	7 106,7	19,2 %	3 811,0	15,3 %	55 909,9	17,6 %
Objectif transversal										
Modernisation (connaissance et innovation)	276,8	0,5 %	1 482,4	4,2 %	2 301,1	6,2 %	359,9	1,4 %	12 433,7	3,9 %

Source : Cour des comptes, d'après données Commission européenne

Tableau n° 20 : moyens mobilisés exclusivement sur chacun des 10 objectifs de la PAC et part par rapport au total des financements de la période 2023-2027 (en M€)

	France		Allemagne		Italie		Pologne		Total UE	
	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part
Objectifs économiques										
Soutien aux revenus	22 483,2	43,3 %	16 267,2	45,9 %	4 963,8	13,4 %	12 815,0	51,3 %	123 191,2	38,8 %
Compétitivité	757,3	1,5 %	8,0	0,02 %	259,8	0,7 %	195,6	0,8 %	8 109,3	2,6 %
Agriculteurs dans la chaîne de valeur	3,8	0,01 %	0,0	0 %	24,9	0,1 %	22,7	0,1 %	208,5	0,1 %
Objectifs environnementaux										
Changement climatique	95,9	0,2 %	101,4	0,3 %	2,5	0,01 %	0	0 %	1 362,9	0,4 %
Préservation des ressources naturelles	309,7	0,6 %	220,5	0,6 %	25,6	0,1 %	0	0 %	1 580,1	0,5 %
Biodiversité	507,8	1,0 %	1 292,4	3,6 %	269,3	0,7 %	2,8	0,01 %	5 714,5	1,8 %
Objectifs sociétaux										
Renouvellement des générations	944,3	1,82 %	35,5	0,1 %	0,0	0 %	0	0 %	2 098,1	0,7 %
Emploi, croissance, égalité	143,2	0,28 %	2 656,4	7,5 %	209,9	0,6 %	0	0 %	7 506,1	2,4 %
Alimentation et santé	31,8	0,06 %	395,2	1,1 %	646,8	1,8 %	1 270,2	5,1 %	4 728,1	1,5 %
Objectif transversal										
Modernisation (connaissance et innovation)	51,6	0,1 %	379,6	1,1 %	470,9	1,3 %	0	0 %	2 084,2	0,7 %

Source : Cour des comptes, d'après données Commission européenne

Annexe n° 4 : indicateurs de résultats servant à l'examen pluriannuel des performances

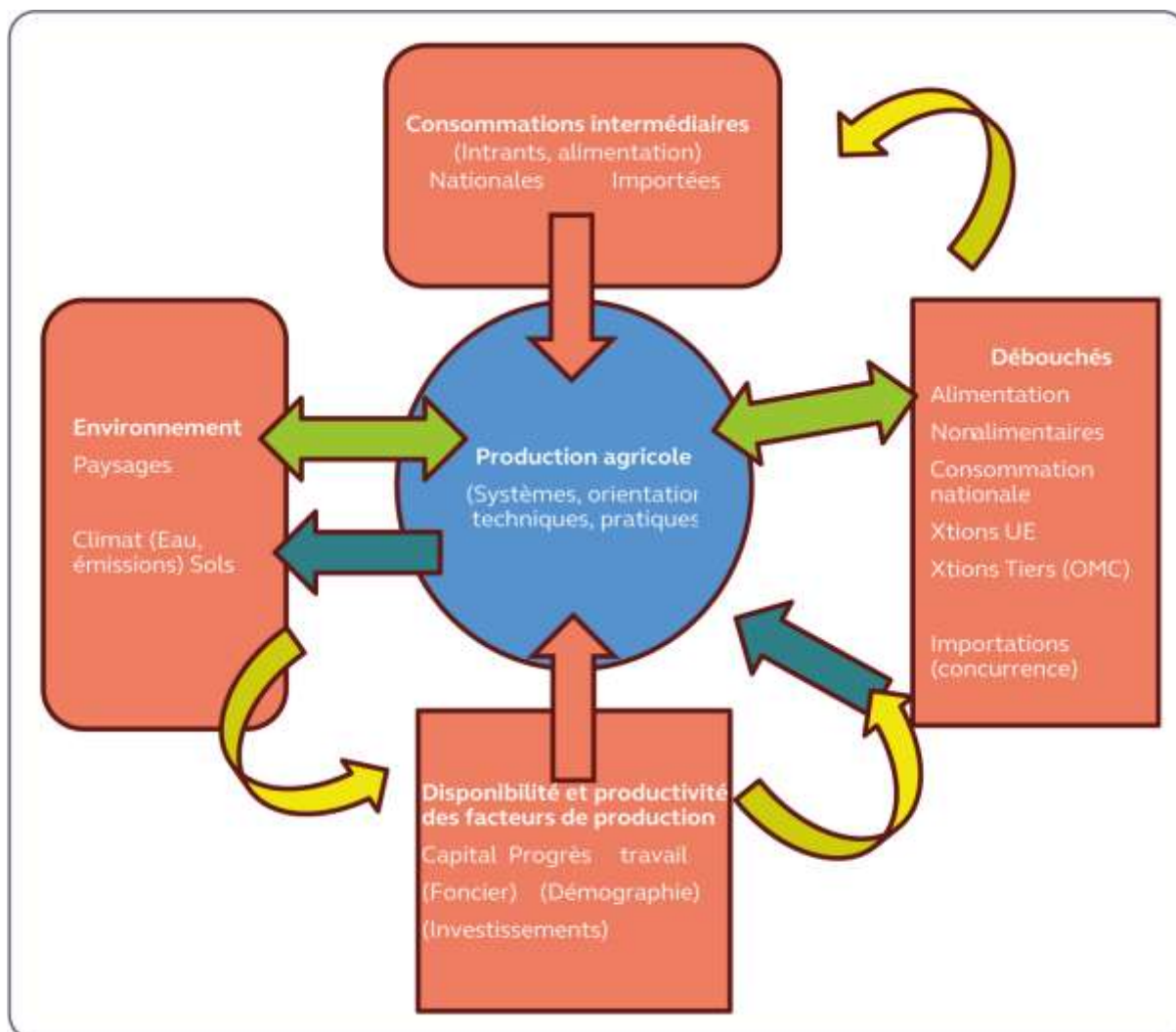
Tableau n° 21 : résultats des quatre pays étudiés en 2024

			France			Allemagne			Italie			Pologne		
			Cible	Prév 24	Réalisé 24	Cible	Prév 24	Réalisé 24	Cible	Pré 24	Réalisé 24	Cible	Prév 24	Réalisé 24
R.1	Améliorer les performances grâce aux connaissances et à l'innovation	Nombre de bénéficiaires bénéficiant d'une aide en matière de conseil, de formation, d'échanges ou participant à des PEI	139 424	9 336	1 413	300 000	25 000	11 671	541 430	7 382	94 047	127 209	16 054	-
R.6	Redistribution aux petites exploitations agricoles	% de soutien additionnel par ha pour les exploitations éligibles de taille inférieure à la moyenne	108,20%	107,50%	110,40%	113,90%	113,90%	117,10%	111,50%	110,90%	113,00%	109,80%	109,80%	84,20%
R.7	Renforcer le soutien aux exploitations agricoles situées dans les zones aux besoins spécifiques	% de soutien additionnel par ha dans les zones qui ont des besoins supérieurs	112,90%	112,90%	134,90%	117,40%	117,40%	113,90%	96,90%	9470,00 %	102,70%	104,50%	100,00%	100,00%
R.9	Modernisation des exploitations agricoles	Part des exploitations agricoles recevant une aide à l'investissement pour restructuration-modernisation	16,00%	3,40%	0,10%	5,70%	1,00%	0,70%	4,90%	<0,1%	3,00%	3,50%	<0,5%	0,00%
R.10	Améliorer l'organisation de la chaîne d'approvisionnement	Part des EA participant à des groupes de producteurs, des organisations de producteurs et à des systèmes de qualité	14,30%	<0,5%	0,20%	3,40%	<0,5%	0,40%	36,40%	8,80%	8,50%	0,70%	<0,1%	0,00%
R.13	Réduire les émissions du secteur de l'élevage	Part des unités de gros bétail (UGB) bénéficiant d'une aide en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre et/ou d'ammoniac												
R.14	Stockage de carbone dans les sols et la biomasse	Part de la SAU faisant l'objet d'engagements en matière de réduction des émissions, de maintien et/ou de renforcement du stockage de carbone	26,20%	26,20%	24,10%	23,80%	10,80%	13,20%	39,40%	33,50%	37,50%	39,50%	30,60%	43,20%
R.17	Terres boisées	Zone bénéficiant d'une aide au boisement, à l'agroforesterie et au reboisement				340		0	7 000	990	19	20 660	4 132	1 914
R.19	Amélioration et protection des sols	Part de la SAU avec engagements permettant la gestion efficace des sols	74,10%	74,00%	87,80%	28,90%	18,10%	13,30%	39,50%	33,60%	37,40%	32,10%	26,40%	47,20%
R.20	Amélioration de la qualité de l'air	Part de la SAU faisant l'objet d'aménagements en vue de réduire les émissions d'ammoniac	4,90%	1,30%	0,30%				4,50%	3,90%	3,20%	27,00%	25,60%	19,10%

			France			Allemagne			Italie			Pologne		
R.21	Protection de la qualité de l'eau	Part de la SAU faisant l'objet d'engagement en matière de gestion en faveur de la qualité de l'eau	8,90%	2,30%	0,70%	30,10%	21,10%	14,30%	26,20%	20,10%	19,70%	32,00%	26,40%	19,20%
R.22	Gestion durable des nutriments	Part de la SAU faisant l'objet d'engagements en faveur d'une meilleure gestion des nutriments	4,90%	1,30%	0,30%	14,50%	9,60%	7,70%	7,30%	5,60%	4,90%	27,40%	25,70%	12,60%
R.23	Utilisation durable de l'eau	Part de la SAU avec engagements permettant une utilisation durable de l'eau	5,00%	1,30%	0,30%	<0,1%	<0,5%	0,00%	11,50%	11,30%	9,70%	27,00%	25,60%	33,80%
R.24	Utilisation durable et limitée des pesticides	Part de la SAU faisant l'objet d'engagements en faveur d'une gestion durable des pesticides	60,70%	55,60%	84,10%	28,90%	21,10%	12,80%	37,20%	31,30%	37,30%	15,30%	2,00%	3,10%
R.29	Développement de l'agriculture biologique	Part de la SAU aidée par la PAC pour la conversion ou le maintien en agriculture biologique	11,90%	7,40%	7,40%	11,40%	5,10%	4,50%	12,30%	7,50%	6,60%	4,60%	0,70%	0,90%
R.30	Soutien à la gestion durable des forêts	Part des terres forestières faisant l'objet d'engagements pour soutenir la protection des forêts et la gestion des services écosystémiques				<0,5%	<0,5%	0%	<0,5%	<0,5%	0%	<0,5%	<0,5%	0%
R.31	Préservation des habitats et des espèces	Part de la SAU faisant l'objet d'engagements en matière de gestion en faveur de la conservation ou de la restauration de la biodiversité	44,20%	52,70%	41,20%	41,60%	30,10%	22,40%	22,00%	15,80%	10,60%	19,80%	21,40%	12,30%
R.34	Préservation des particularités topographiques	Part de la SAU faisant l'objet d'engagements en faveur de la gestion des particularités topographiques, y compris les haies et les arbres	<0,5%	<0,5%	0,40%	4,20%	3,00%	1,10%	<0,5%	<0,5%	0,10%	<0,5%	1,70%	0,10%
R.36	Renouvellement générationnel	Nombre de jeunes agriculteurs qui créent une exploitation avec le soutien de la PAC	27 745	5 203	8 679	20 100	5 000	5 169	38 023	2 500	2 676	51 634	12 344	16 586
R.41	Connecter l'Europe rurale	Part de la population rurale bénéficiant d'un accès amélioré aux services et à l'infrastructure	2,40%	<0,5%	0,00%	51,10%	30,70%	26,00%	62,00%		0,00%	37,30%	0,60%	0,00%
R.43	Limiter l'utilisation d'antimicrobiens	Part des unités de gros bétail couvertes par des mesures visant à réduire l'usage d'antimicrobiens	7,20%	5,90%	4,00%	7,10%	2,00%	3,20%	68,80%	68,80%	60,10%	24,80%	21,40%	26,50%
R.44	Améliorer le bien-être animal	Part des unités de gros bétail couvertes par des mesures visant à améliorer le bien-être animal	7,30%	9,70%	5,80%	12,50%	8,00%	8,60%	68,80%	68,80%	66,40%	24,60%	21,40%	26,50%

Source : Cour des comptes, d'après données Commission européenne

Annexe n° 5 : les facteurs de production en agriculture

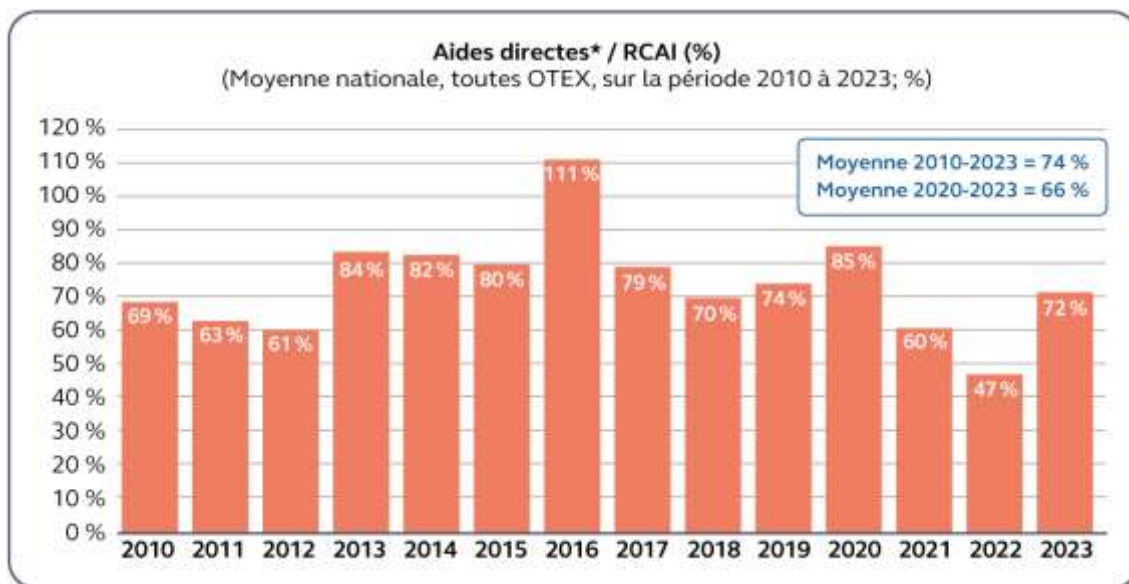


Source : Cour des Comptes

Annexe n° 6 : les aides au revenu

Part des aides directes dans les revenus en France et dans l'UE

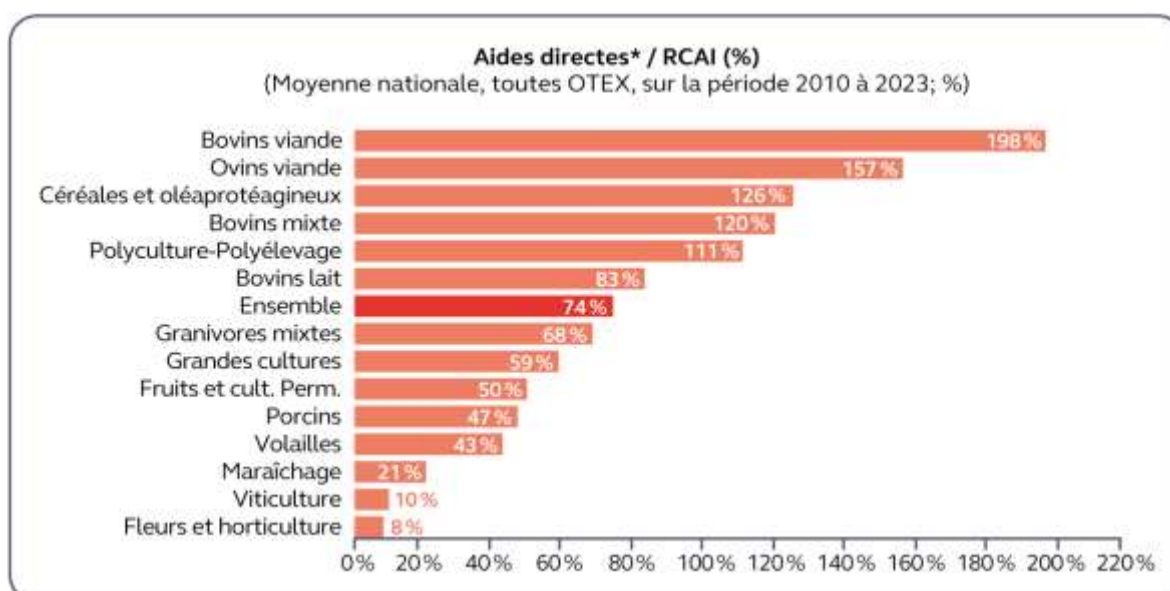
Graphique n° 16 : part moyenne des aides directes dans le revenu des agriculteurs (2010,2023, en %)



Source : V. Chatellier et L. Piet (INRAE, UMR SMART) 2025

*Aides directes totales : 1^{er} et 2^{ème} pilier de la PAC + subventions financées sur des fonds nationaux et régionaux

Graphique n° 17 : moyenne de la part des aides directes dans le revenu des agriculteurs par secteurs de production (2010-2023, en %)



Source : V. Chatellier et L. Piet (INRAE, UMR SMART) 2025

*Aides directes totales : 1^{er} et 2^{ème} pilier de la PAC + subventions financées sur des fonds nationaux et régionaux

Tableau n° 22 : importance des aides directes dans le revenu des agriculteurs dans plusieurs États membres et ensemble UE (2021, euros et %)

	Aides directes				
	€ par exploitation	€ par unité de travail agricole	€ par ha de surface agricole utile	% de la valeur ajoutée agricole	% du revenu agricole avant impôt
<i>Danemark</i>	55 700	22 900	373	8	56
<i>Allemagne</i>	47 400	20 600	459	14	83
<i>Pays-Bas</i>	39 000	12 400	961	6	32
<i>France</i>	34 600	16 700	368	14	60
<i>Belgique</i>	25 300	12 000	463	7	33
<i>Autriche</i>	23 500	14 100	698	20	57
<i>Hongrie</i>	19 500	12 000	376	17	58
<i>Irlande</i>	18 500	16 100	400	19	52
<i>Espagne</i>	11 700	6 400	265	11	28
<i>Italie</i>	11 300	8 200	489	14	28
<i>Pologne</i>	6 600	4 300	309	15	41
<i>Grèce</i>	6 200	5 700	597	22	48
<i>Roumanie</i>	5 700	3 800	229	17	37
<i>EU-27</i>	15 400	9 300	382	14	48

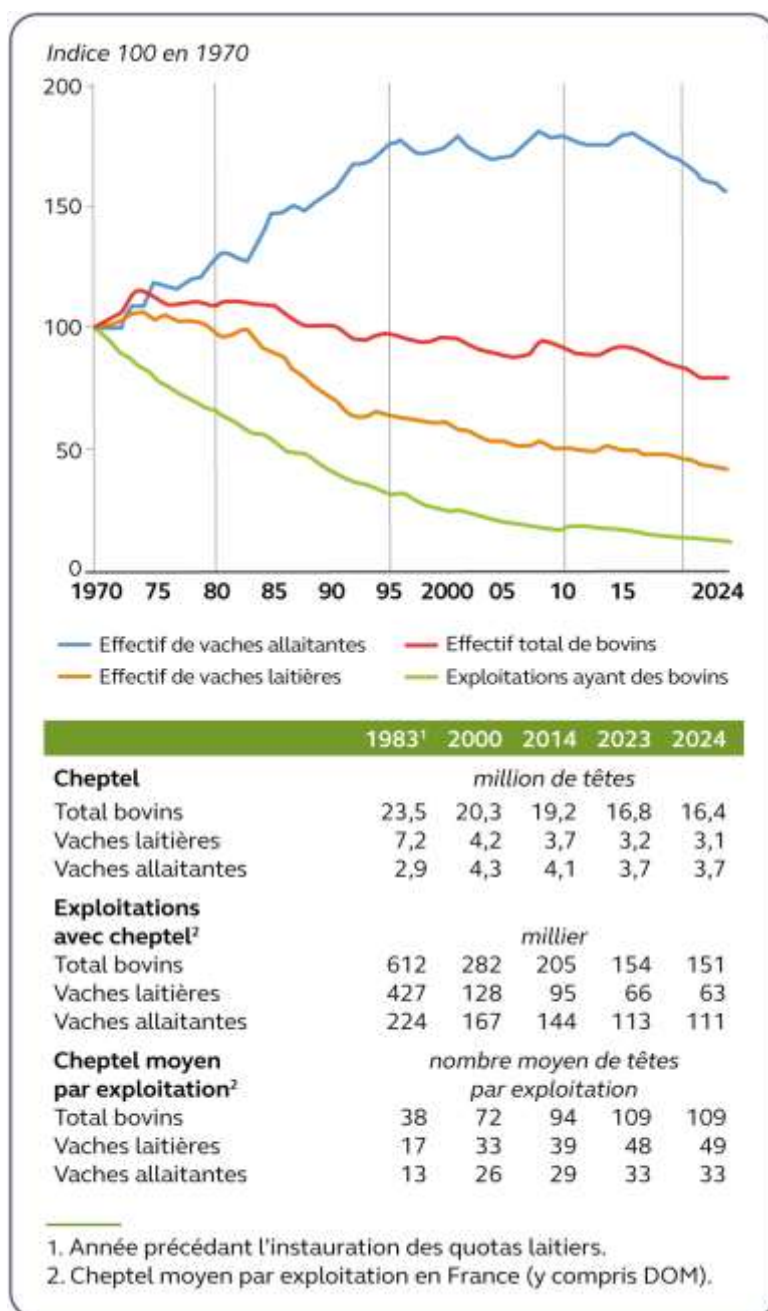
Source : La prochaine réforme de la PAC, les variables de l'équation, Guyomard et autres, 2024

Tableau n° 23 : liste des aides couplées par secteur de production établie par le PSN de la France

32. Aide couplée au revenu
32.01 Aide couplée ovine
32.02 Aide couplée ovine aux nouveaux producteurs
32.03 Aide couplée caprine
32.04 Aide couplée bovine
32.05 Aide couplée aux veaux
32.06 Aide couplée aux légumineuses à graines et aux légumineuses fourragères déshydratées ou destinées à la production de semences
32.07 Aide couplée aux légumineuses fourragères en zone de plaine et de piémont
32.08 Aide couplée aux légumineuses fourragères dans les zones de montagne
32.09 Aide couplée au blé dur
32.10 Aide couplée aux pommes de terre féculières
32.11 Aide couplée au riz
32.12 Aide couplée au houblon
32.13 Aide couplée aux semences de graminées
32.14 Aide couplée au chanvre
32.15 Aide couplée aux prunes d'Ente destinées à la transformation
32.16 Aide couplée aux cerises Bigarreau destinées à la transformation
32.17 Aide couplée aux poires Williams destinées à la transformation
32.18 Aide couplée aux pêches Pavie destinées à la transformation
32.19 Aide couplée au maraîchage
32.20 Aide couplée aux tomates destinées à la transformation
32.21 Aide couplée aux petits ruminants - Corse
32.22 Aide couplée bovine - Corse

Source : PSN de la France

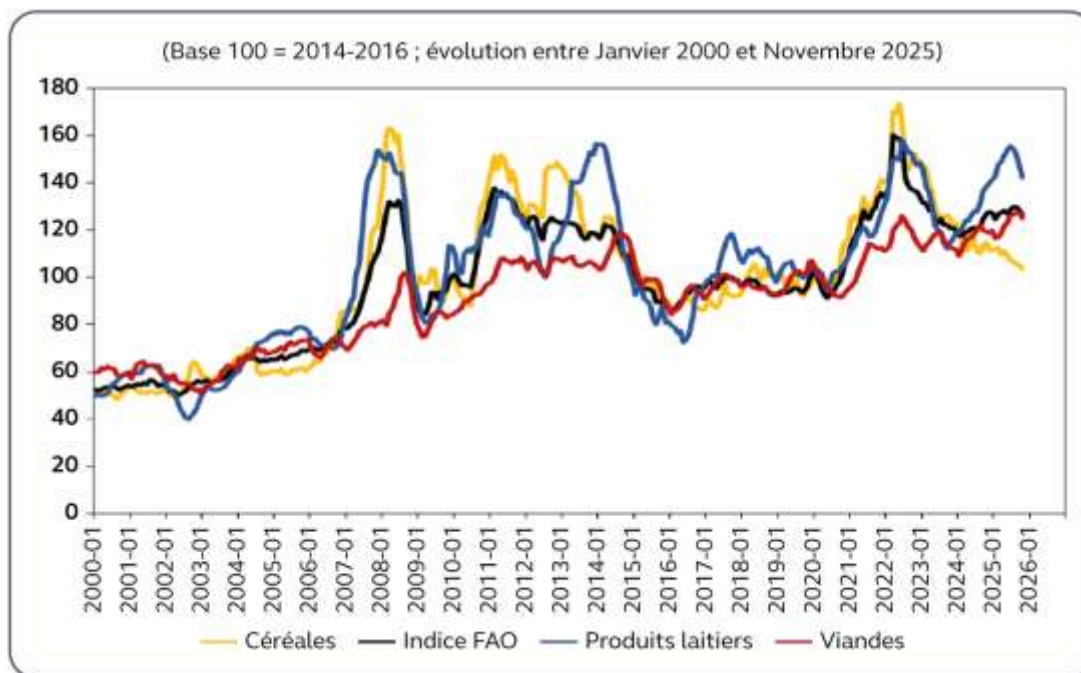
**Graphique n° 18 : données relatives à l'effectif du cheptel bovin en France
(1970, 2024, indice 100 en 1970 et données brutes)**



Source : Agreste (2025)

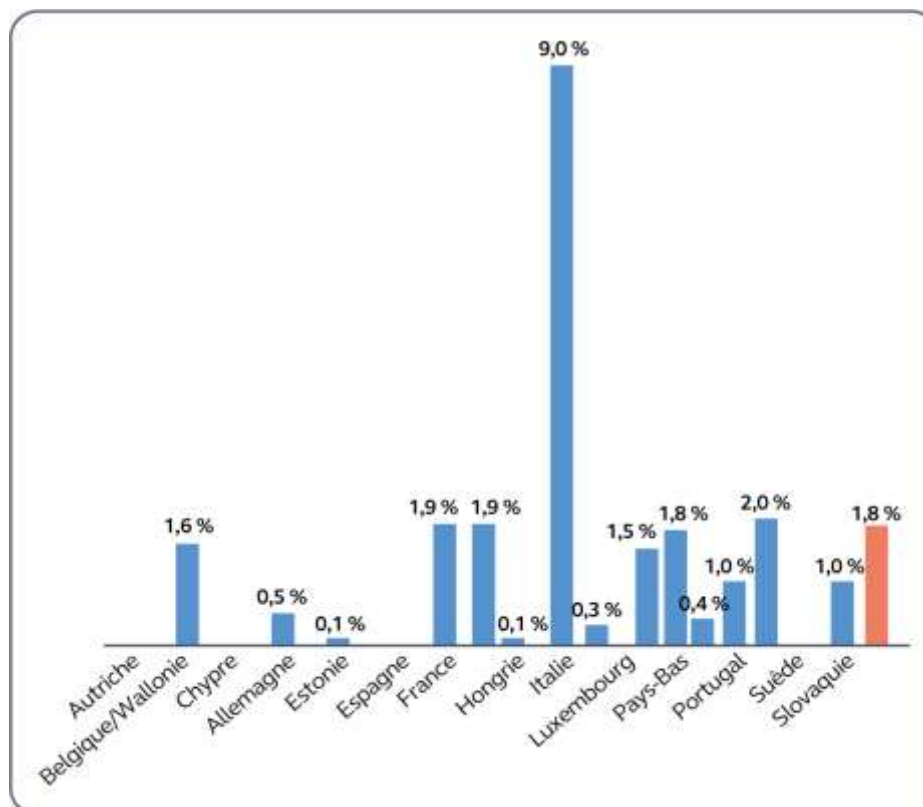
Fluctuations de prix

Graphique n° 19 : le prix international des produits alimentaires

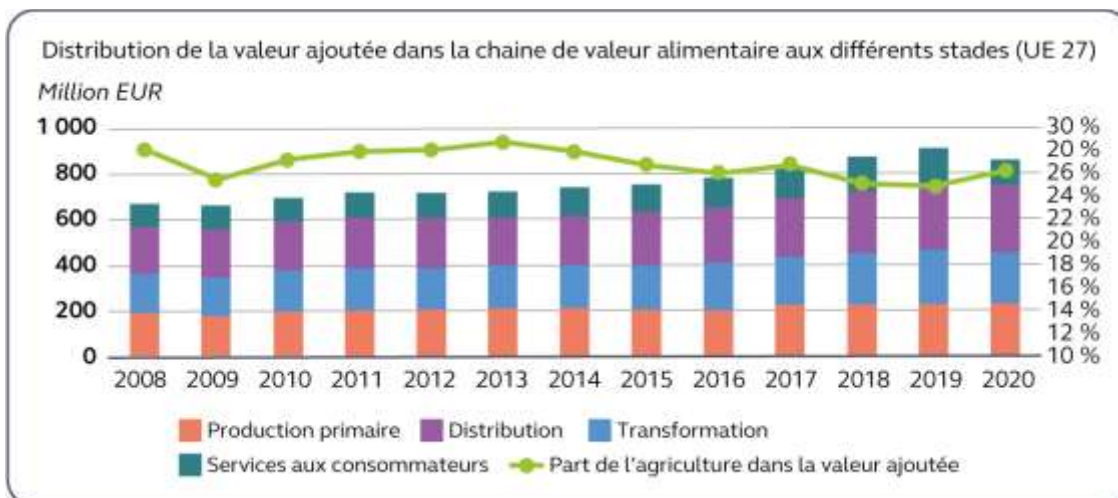


Source : Vincent Chatelier, INRAE, 2025

Graphique n° 20 : part de la gestion des risques dans le budget PAC 2023-2027



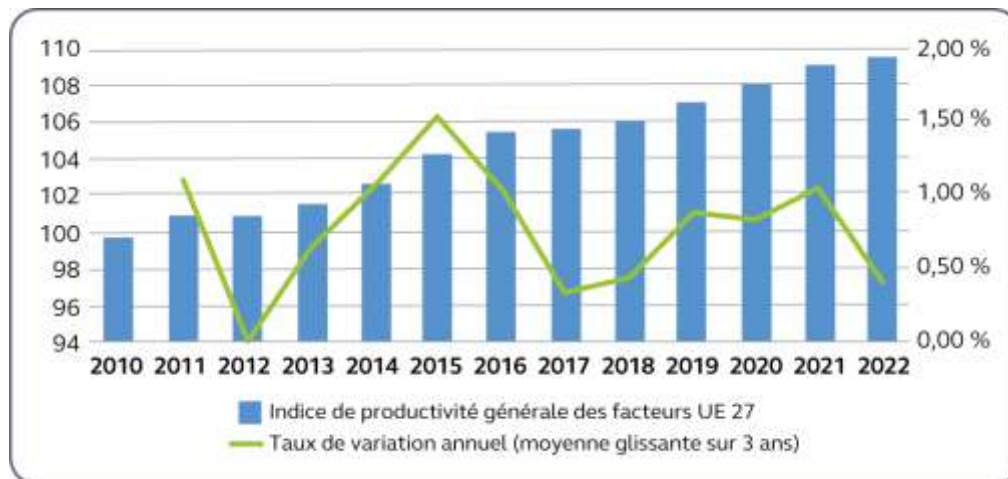
Source : Commission européenne

Graphique n° 21 : captation de la valeur par les producteurs

Source : Beck et autres (2024)

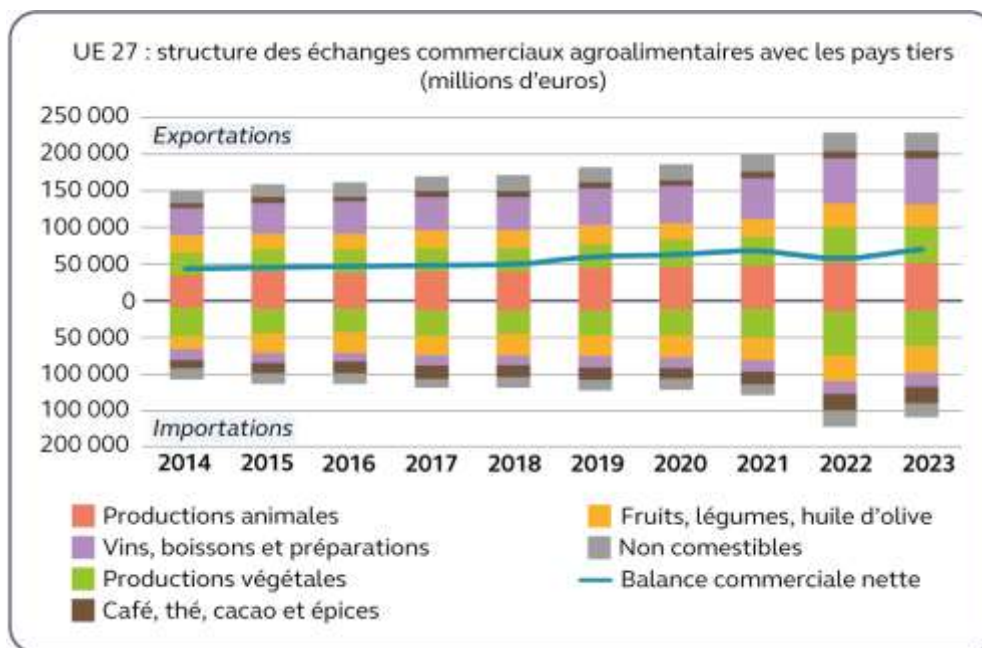
Annexe n° 7 : productivité

Graphique n° 22 : productivité/productivité totale des facteurs en agriculture (2010-2022)



Source : Beck et autres (2024)

Annexe n° 8 : échanges commerciaux

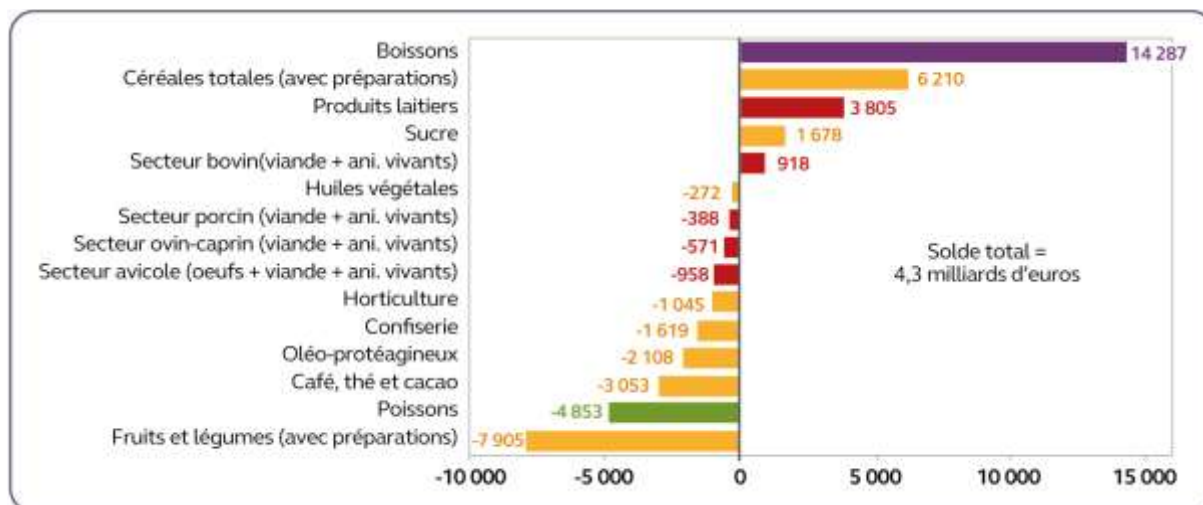


Source : Eurostat

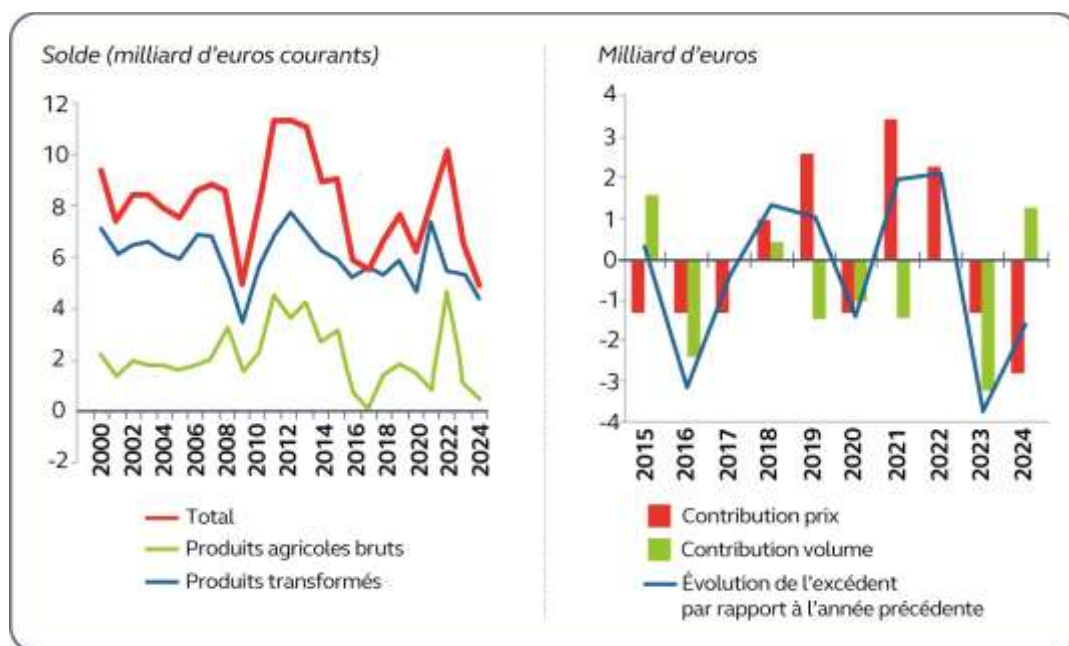
Tableau n° 24 : indicateurs de bilan français des principales filières agricoles et agroalimentaires

		Taux d'auto-approvisionnement	Taux de couverture de la consommation par la production nationale	Capacité d'exportations	Dépendance aux importations
		Production / Consommation	(Production - exportations) / Consommation	Exportations / (Production - importations)	Importations / Consommation
		moyenne 3 dernières années	moyenne 3 dernières années	moyenne 3 dernières années	moyenne 3 dernières années
Fruits et légumes	Fruits tempérés	82%	63%	16%	37%
	Pomme de terre	113%	74%	26%	26%
	Fruits tropicaux et agrumes	15%	-3%	15%	103%
	Légumes frais	84%	67%	15%	33%
Vins	Vins	136%	83%	33%	25%
Viandes et œufs	Poulet	81%	58%	19%	42%
	Viande porcine	103%	74%	23%	26%
	Ovins	53%	47%	5%	53%
	Viande bovine	95%	79%	13%	21%
	œufs coquilles	94%	90%	4%	10%
	Oviproduits	106%	76%	23%	24%
Produits laitiers	Crème	103%	64%	26%	36%
	Fromage	120%	64%	36%	36%
	MGS (beurre)	78%	60%	15%	40%
	Poudre de lait écrémé	265%	74%	66%	26%
	Poudre de lactosérum	178%	67%	53%	33%
	Yaourts	111%	96%	13%	4%
Céréales, semences et dérivés	Blé tendre	135%	99%	49%	1%
	Blé dur (y.c pâtes et semoule)	148%	16%	58%	75%
	Farine de blé	97%	93%	4%	7%
	Orge	252%	95%	67%	2%
	Mais	142%	89%	35%	8%
	Riz	8%	0%	8%	100%
Oléoprotéagineux	Soja	48%	32%	14%	67%
	Colza	95%	63%	24%	34%
	Tournesol	116%	76%	29%	23%
	Huile de palme	0%	-2%	2%	102%
	Féveroles	106%	78%	22%	20%
	Pois	135%	86%	36%	6%
Sucre	Sucre	169%	61%	53%	37%

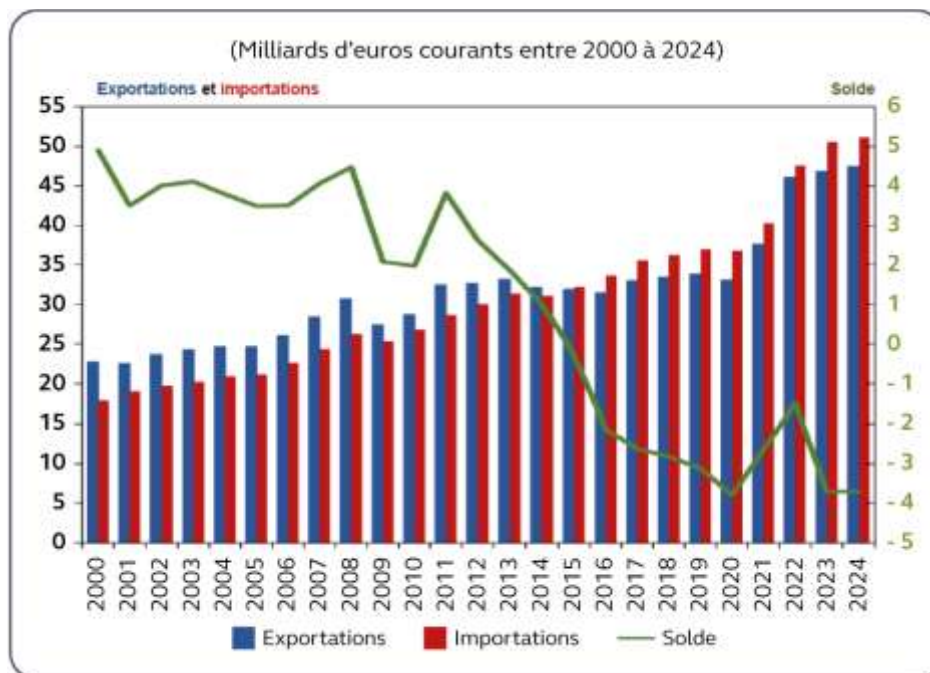
Source : FranceAgriMer

Graphique n° 23 : le solde de la France en produits agroalimentaires

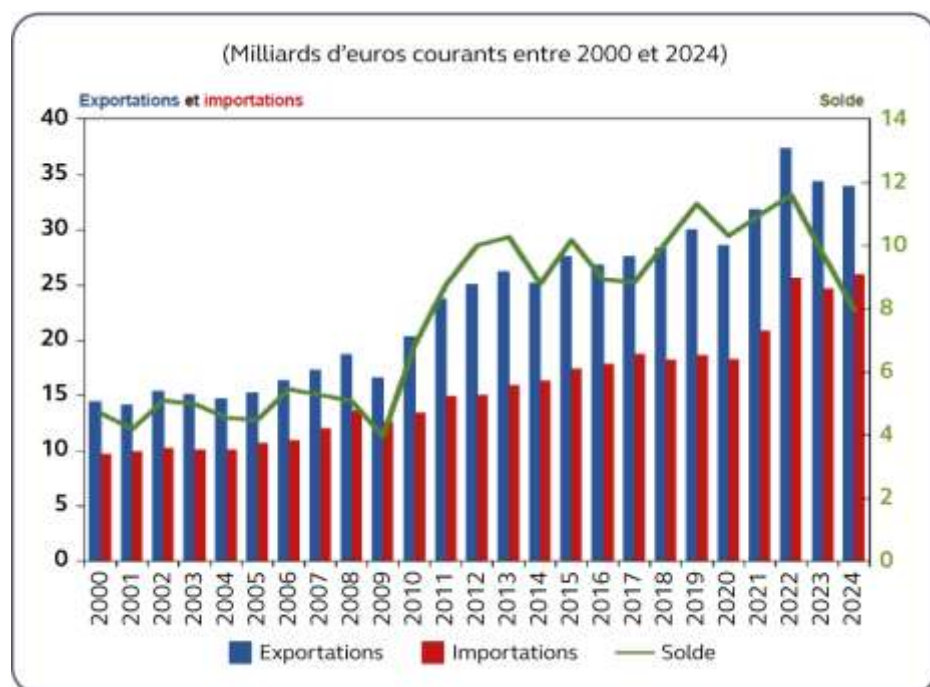
Source : Vincent Chatellier, INRAE, janvier 2026

Graphique n° 24 : évolution du solde commercial agricole de la France depuis 2000 et dissociation des effets prix et volume

Source : DGDDI

Graphique n° 25 : les échanges agroalimentaires de la France avec l'UE-27

Source : Vincent Chatellier, INRAE, janvier 2026

Graphique n° 26 : les échanges agroalimentaires de la France avec les pays tiers

Source : Vincent Chatellier, INRAE, janvier 2026

Annexe n° 9 : évolution des règles de la conditionnalité environnementale

CAE	Objectif principal de la mesure	Correspondance PAC 2014-2022	Règles dans le cadre de la PAC 2014-2022	Règles initiales dans le cadre de la PAC 2023-2027	Modifications principales
1	Maintien des prairies permanentes	Paieement vert	Maintien de la part des prairies permanentes par rapport aux surfaces admissibles de la PAC par référence à un ratio calculé au niveau régional en France (2012 actualisé en 2015). En cas de dégradation du ratio supérieur à 2,5 %, régime d'autorisation administrative/compensation.	Même règle s'agissant de l'interdiction de dégradation du ratio de plus de 5 % au niveau régional. Ratio de référence fixé par rapport à 2018. Régime d'autorisation administrative/compensation activé à partir d'une dégradation de 2 % du ratio. Intégration des surfaces cultivées en agriculture biologique (exclues dans la programmation précédente)	Assouplissement européen autorisant un retraitement du ratio de référence. Relèvement du seuil de déclenchement du régime d'autorisation préalable au retournement de 2% à 3 %. (modification validée par la Commission le 22 octobre 2024)
2	Protection des zones humides et tourbières	Non		Règle nouvelle. Interdiction de remblais, drainage, prélèvement/brulage de tourbe, limitation du labour des prairies permanentes. Interdiction de conversion des prairies permanentes dans les tourbières à compter de 2025.	
3	Interdiction de brûlage des résidus de cultures	BCAE 6	Interdiction du brûlage de chaume sauf dérogation individuelle pour des raisons phytosanitaires.	Règle identique.	
4	Création de bandes tampons le long des cours d'eau.	BCAE 1	Obligation de respecter une bande enherbée le long des cours d'une largeur minimale de 5 mètres (ou 10 mètres lorsque la réglementation en application de la directive nitrates le prévoit) sans apport de fertilisants ni de produits phytosanitaires.	Règle spécifique introduite pour les fossés et canaux	
5	Gestion du labour réduisant le risque de dégradation et d'érosion des sols	BCAE 5	Interdiction du labour dans le sens de la pente des parcelles situées sur une pente de plus de 10 % entre le 1er décembre et le 15 février en l'absence d'une bande enherbée d'au moins 5 mètres en bas de pente. Interdiction du travail des sols inondés ou gorgés d'eau.	Règle identique.	
6	Couverture minimale des sols pendant les périodes sensibles	BCAE 4	Les périodes obligatoires de couverture et les modalités exactes (dates, types de couverts acceptés, dérogations) sont définies localement, souvent par arrêté préfectoral ou règles régionales. La BCAE 6 s'applique principalement à l'automne et en hiver, quand les risques de lessivage et d'érosion sont les plus forts.	Obligation désormais applicable également en dehors des zones vulnérables aux nitrates	

CAE	Objectif principal de la mesure	Correspondance PAC 2014-2022	Règles dans le cadre de la PAC 2014-2022	Règles initiales dans le cadre de la PAC 2023-2027	Modifications principales
7	Rotation/ diversification des cultures	Paiement vert	Obligation de planter au moins deux cultures (entre 10 et 30 ha de terres arables) et au moins trois cultures (pour les exploitations de plus de 30 ha)	Introduction de la notion de rotation avec un double critère à respecter (annuel et pluriannuel). <u>Rotation annuelle vérifiée au niveau de l'exploitation</u> : sur au moins 35 % des terres arables cultivées, culture principale de l'année précédente ou suivie d'une culture secondaire ; <u>Rotation pluriannuelle (4 ans) au niveau des parcelles</u> : implantation de deux cultures principales sur une période de 4 ans ou implantation de cultures secondaires tous les ans sur 4 ans.	En 2023, dérogation pour le respect du critère de rotation annuelle. En 2025, possibilité d'opter pour une obligation de diversification (identique à la règle du paiement vert) comme alternative à la rotation pour satisfaire cette BCAA.
8	Maintien des éléments du paysage	Paiement vert + BCAA 7	Obligation de consacrer au moins 5 % des terres arables à des surfaces d'intérêt écologiques (SIE) favorables à la biodiversité (jachères, éléments topographiques (haies, bosquets, mares), cultures dérobées/fixatrices d'azote sans produits phytosanitaires).. Les SIE pouvaient être pondérés par des coefficients.	Baisse de la part minimale de 5 % à 4 % des terres arables d'une exploitation dédiée à des zones ou des éléments non productifs favorables à la biodiversité. Obligation de maintenir les infrastructures agroécologiques (haies, mares, bosquets) et de respecter les dates d'interdiction de taille des haies.	La suppression du taux minimal de IAE a été actée pour l'année 2024. Possibilité d'adaptation de la période d'interdiction de taille des haies au niveau local à partir de 2027 (modification validée le 15 avril 2024)
9	Interdiction de la conversion et du labour des prairies permanentes désignées comme sensibles dans les zones Natura 2000	Paiement vert	Labour et/ou conversion vers une autre catégorie de surface ou en surface non agricole non autorisés	Règle identique.	Introduction de cas d'exemptions : possibilité de labour en cas de dommages causés par des espèces envahissantes ; possibilité de labour ou de conversion lorsque la SAU est composée d'au moins 75 % de prairies permanentes et au moins 25 % de prairies sensibles ou 10 ha, sauf opposition du préfet de département et dans la limite de 25 % des prairies sensibles et 40 ha. (modification validée par la commission le 22 octobre 2024)
	Utilisation de l'eau pour l'irrigation	BCAA 2		Intégration dans ERMG	
	Protection des eaux souterraines contre la pollution	BCAA 3			

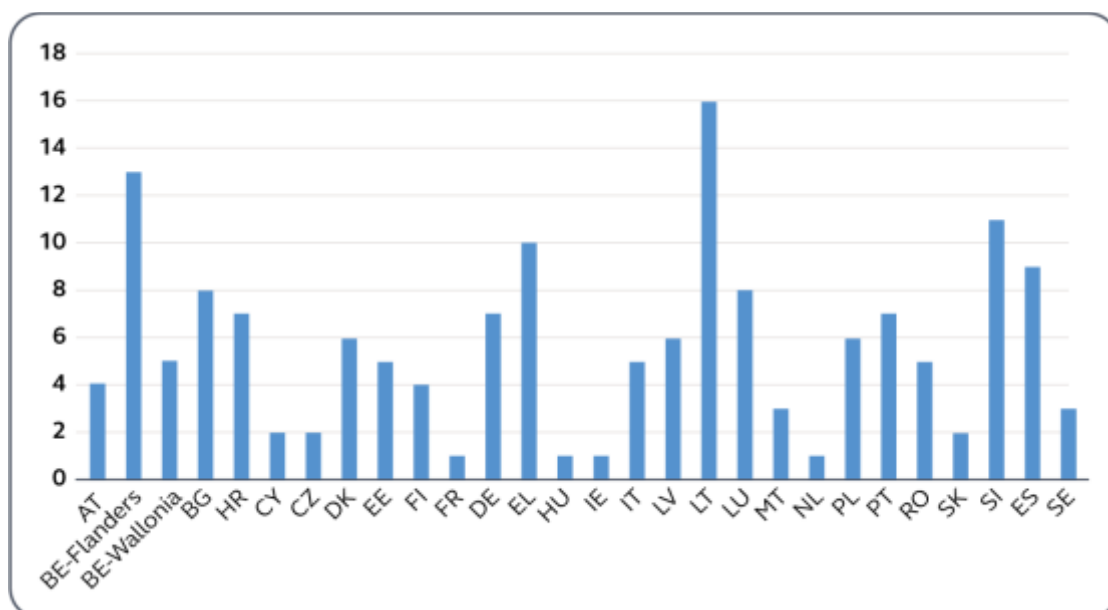
Source : Cour des comptes d'après données MASA

Annexe n° 10 : analyse comparée des éco-régimes par la Commission

	AT	BE	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK
Production intégrée/ Haute valeur environnementale																												
Lutte intégrée contre les ravageurs / gestion des pesticides																												
Fertilisation																												
Pratiques de conservation des sols																												
Agriculture biologique																												
Paysages et biodiversité																												
Zones humides et tourbières																												
Prairies permanentes et pâturage																												
Animaux et bien-être animal																												
Agriculture de précision																												
Gestion de l'eau																												

Source : Commission européenne, DG Agri, d'après les 28 PSN nationaux

Graphique n° 27 : nombre d'éco-régimes déclarés par État membre



Source : Commission européenne, DG AGRI, d'après les 28 PSN nationaux

Annexe n° 11 : les éco-régimes français, allemands, italiens et polonais

Les trois voies de l'éco-régime français

La voie des pratiques : l'éco-régime est accordé à tout agriculteur actif pratiquant une diversification des cultures sur ses terres arables, le non-labour d'au moins 80 % de ses prairies permanentes ainsi qu'une couverture d'au moins 75 % des inter-rangs de ses surfaces en cultures permanentes.

La voie de la certification : l'éco-régime est accordé à tout agriculteur actif engageant l'ensemble de son exploitation dans un des trois types de certification suivants : le cahier des charges de l'agriculture biologique (AB), la certification haute valeur environnementale renouvelée (HVE renouvelée) ou une certification environnementale privée dite de niveau 2+ (CE2+) répondant *a minima* aux critères définis dans le plan stratégique national.

La voie des éléments favorables à la biodiversité : l'éco-régime est accordé à tout agriculteur actif justifiant sur son exploitation d'au moins 7 % d'infrastructures agroécologiques ou de terres en jachères sur sa surface agricole utile.

Un bonus « haies » est par ailleurs accordé à tout bénéficiaire de l'éco-régime ayant choisi la voie des pratiques ou la voie de la certification qui détient des haies certifiées ou labélisées comme gérées durablement sur au moins 6 % de ses terres arables et de sa surface agricole utile.

Source : Cour des comptes, d'après données MAASA

Les éco-régimes allemands, italiens et polonais

En Allemagne, il existe sept éco-régimes :

Eco-régime n° 1 : amélioration de la biodiversité et conservation des habitats

- 1 a : zones non productives en terres arables ;
- 1 b : bandes fleuries ou florales sur les zones 1a
- 1 c : bandes fleuries dans les cultures permanentes
- 1 d : bandes ou surfaces d'herbe ancienne dans les prairies permanentes

L'installation de bandes fleuries est rémunérée à hauteur de 150 €/ha. 1b et c ne peuvent être souscrits qu'en complément du 1a. Les bandes ou surfaces d'anciennes herbes dans les prairies permanentes sont rémunérées à 900 €/ha pour le premier pour cent de la sole, à 400 €/ha pour le deuxième pour cent et à 200 €/ha pour le troisième pour cent et les suivants.

Eco-régime n° 2 : diversification des cultures. Les surfaces éligibles sont les terres arables, à l'exception des jachères. La sole arable (hors jachère) doit comprendre au moins cinq cultures principales différentes, dont une culture de légumineuses. Chacune de ces cinq cultures doit représenter au moins 10 % de la surface. La part des céréales ne doit pas dépasser 66 % de la superficie des terres arables. Le montant annuel de la prime est de 45 €/ha.

Eco-régime n° 3 : maintien de l'agroforesterie. Les surfaces éligibles sont les terres arables et les prairies permanentes. Le montant annuel de la subvention prévue est de 60 €/ha de surface boisée maintenue. En complément de ce régime écologique, la création de nouvelles surfaces agroforestières peut être encouragée via des interventions du 2^{ème} pilier. Une liste négative permet d'exclure les espèces ligneuses invasives néfastes.

Eco-régime n° 4 : extensification des prairies permanentes de l'exploitation. Les surfaces éligibles sont les prairies permanentes. Le chargement de bétail doit être compris entre 0,3 et 1,4 UGB par hectare de prairies permanentes. L'utilisation de fertilisants, y compris d'engrais de ferme, n'est autorisée que dans la mesure où elle correspond à la production d'effluents d'élevage, dans la limite d'un chargement de 1,4 UGB par hectare de prairies permanentes. L'utilisation de produits phytosanitaires est interdite. Le montant annuel de l'aide est de 115 €/ha en 2023 et sera réduit à 100 €/ha à partir de 2024.

Eco-régime n° 5 : gestion extensive des prairies axée sur quatre espèces caractéristiques régionales. Sont éligibles les prairies permanentes sur lesquelles est attestée la présence d'au moins quatre espèces végétales figurant sur la liste des espèces caractéristiques des prairies biodiversées (telles que définies dans la réglementation locale). Le montant annuel de l'aide est de 240 €/ha en 2023 et sera réduit à 210 €/ha en 2026.

Eco-régime n° 6 : exploitation des terres arables ou des cultures permanentes sans utilisation de produits phytosanitaires chimiques de synthèse. Les surfaces éligibles sont les terres arables et prairies permanentes. Possibilité de sélectionner les parcelles à engager. L'exclusion ne concerne pas les produits autorisés en agriculture biologique ni les produits dits à faible risque. Le montant annuel de l'aide en 2023 s'élève à 130 €/ha pour les cultures annuelles et permanentes et à 50 € pour les prairies temporaires. Les montants seront réduits progressivement d'ici 2026.

Eco-régime n° 7 : gestion des terres dans les sites Natura 2000. Aucun drainage supplémentaire, remblayage, remblai ou excavation ne peut être effectué sur les surfaces bénéficiaires dans les sites Natura 2000. Le montant annuel de l'aide est de 40 €/ha.

En Italie, il existe cinq régimes différents :

- Eco-régime n° 1 : Paiement pour la réduction des antibiotiques et le bien-être animal ;
- Eco-régime n° 2 : Enherbement des cultures arboricoles ;
- Eco-régime n° 3 : Préservation d'oliviers d'intérêt paysager spécifique ;
- Eco-régime n° 4 : Systèmes fourragers extensifs avec rotation des cultures ;
- Eco-régime n° 5 : Mesures spécifiques pour les pollinisateurs

Par rapport à la France, l'Italie a ciblé dans certains éco-régimes des types de cultures spécifiques (les oliviers, les cultures arboricoles). Les éco-régimes sont en partie cumulables (sauf pour les éco-régimes 2 et 5 ainsi que 4 et 5), à condition que les engagements ne se chevauchent pas et ne concernent pas les mêmes surfaces ou animaux. Les montants unitaires à l'hectare sont très variables : de 453 €/ha pour l'éco-régime en faveur des pollinisateurs à 62 €/ha (proche du montant unitaire français) pour les systèmes fourragers extensifs.

En Pologne, il existe six éco-régimes différents qui incluent le soutien :

- Eco-régime n° 1 : au stockage de carbone et à la gestion des nutriments ;
- Eco-régime n° 2 : à la culture de plantes mellifères ;
- Eco-régime n° 3 : à la rétention d'eau sur prairies permanentes ;
- Eco-régime 4 : à la production végétale intégrée ;
- Eco-régime 5 : à la protection biologique des plantes ;
- Eco-régime 6 : au bien-être animal.

Le premier éco régime concerne plus de 60% de l'enveloppe. Il participe d'une logique d'accessibilité à la majorité des grandes exploitations.

Le ministère de l'agriculture présente sans ambiguïté le dispositif des éco-régimes comme destiné à soutenir les revenus des agriculteurs, dans l'objectif de permettre à la Pologne de se rapprocher de la moyenne UE en matière d'aides directes. Il admet qu'ils bénéficient à des pratiques déjà répandues (ex : incorporation de la paille en particulier). C'est le constat effectué dans une étude de l'institut national de recherche pour l'économie agricole et alimentaire polonais.

Annexe n° 12 : les bénéficiaires de l'éco-régime par secteur de production en 2023

Tableau n° 25 : part des bénéficiaires de l'éco-régime par type de production

Type de production	Nb de bénéficiaires de la PAC	dont percevant l'éco-régimes en %
Grandes cultures	73 876	94
Maraîchage/horticulture	3 506	87
Viticulture	18 301	64
Cultures fruitières	6 866	83
Bovins lait	29 091	99
Bovins viande	35 082	98
Bovins mixtes	6 897	99
Ovins/caprins	21 575	95
Porcins/volailles	11 559	95
Polyculture/polyélevage	29 012	93

Source : données Agreste, France métropolitaine

**Tableau n° 26 : répartition des bénéficiaires de l'éco-régime
par voie d'accès et par niveau**

Type de production	Voie des Pratiques		Certification			Infrastructures agroécologiques	
	Base	Sup.	Base	Sup.	Bio	Base	Sup.
Grandes cultures	11 %	75 %	0 %	2 %	7 %	1 %	4 %
Maraîchage / horticulture	3 %	44 %	0 %	7 %	39 %	1 %	6 %
Viticulture	3 %	8 %	0 %	51 %	18 %	5 %	15 %
Cultures fruitières	6 %	42 %	0 %	21 %	26 %	1 %	4 %
Bovins lait	4 %	80 %	0 %	2 %	11 %	1 %	2 %
Bovins viande	1 %	85 %	0 %	5 %	8 %	0 %	1 %
Bovins mixtes	4 %	84 %	0 %	4 %	6 %	0 %	2 %
Ovins / caprins	1 %	83 %	0 %	3 %	12 %	0 %	1 %
Porcins / volailles	8 %	68 %	0 %	3 %	11 %	3 %	7 %
Polyculture / Polyélevage	7 %	73 %	0 %	5 %	11 %	1 %	3 %
Total	6 %	71 %	0 %	6 %	12 %	1 %	4 %
	77 %		18 %			5 %	

Source : Agreste, recensement agricole de 2020 (OTEX) et Agence de services et de paiements (ASP)

Annexe n° 13 : objectifs et résultats des indicateurs liés au Pacte Vert

Tableau n° 27 : objectifs du Pacte vert et indicateurs associés en France

Objectifs du pacte vert liés au secteur agricole + ammoniac (hors pacte)	Indicateurs de résultat	Lien avec le Pacte Vert
Consacrer 25 % des terres agricoles à l'agriculture biologique d'ici à 2030	R.29 – Développement de l'agriculture biologique : part de la superficie bénéficiant d'une aide de la PAC en faveur de l'agriculture biologique	Lien direct, selon la Commission
Réduire les pertes de nutriments de 50 % au moins d'ici à 2030	R.22 – Gestion durable des nutriments : part de la superficie faisant l'objet d'engagements	Associés, selon la Commission
Réduire de 50 %, d'ici à 2030, l'utilisation des pesticides chimiques et les risques associés	R.24 – Utilisation durable et limitée des pesticides : part de la superficie faisant l'objet d'engagements	Associés, selon la Commission
Parvenir à 10 % les terres agricoles présentant des particularités topographiques à haute diversité	R.34 – Préservation des particularités topographiques : part de la superficie faisant l'objet d'engagements	Associés, selon la Commission
Contribuer à la réduction de 55 % des émissions de GES	R.13 – Réduction des émissions de GES du secteur de l'élevage : part des unités de gros bétail faisant l'objet d'engagements	Peut être associé, selon la Cour des comptes européenne
	R.14 – Stockage de carbone dans les sols et la biomasse : part de la superficie faisant l'objet d'engagements	Peut être associé, selon la Cour des comptes européenne
Réduire les émissions d'ammoniac de 13 % à horizon 2030 par rapport à 2005.	R 20 – Amélioration de la qualité de l'air : part de la superficie agricole utile (SAU) faisant l'objet d'engagements	Hors Pacte Vert, ajout par le Cour des comptes

Source : Cour des comptes, d'après Cour des comptes européenne

**Tableau n° 28 : résultats des quatre pays étudiés relatifs aux indicateurs
liés au Pacte Vert en 2024**

Indicateurs de résultat	Cible finale					Prévision 2024					Réalisé 2024				
	UE	Fr.	All.	It.	Pol.	UE	Fr.	All.	It.	Pol.	UE	Fr.	All.	It.	Pol.
R.29	10 %	11,90 %	11,40 %	12,30 %	4,60 %	6,48 %	7,36 %	5,12 %	7,49 %	0,71 %	5,91 %	7,42 %	4,47 %	6,61 %	0,91 %
R.22	15,20 %	4,90 %	14,50 %	7,30 %	27,40 %	12,65 %	1,28 %	9,64 %	5,63 %	25,73 %	13,64 %	0,33 %	7,73 %	4,91 %	12,64 %
R.24	26,80 %	60,70 %	28,90 %	37,20 %	15,30 %	21,36 %	55,63 %	21,09 %	31,30 %	2,01 %	29,19 %	84,14 %	12,77 %	37,32 %	3,12 %
R.34	1,80 %	<0,5 %	4,20 %	<0,5 %	1,70 %	1,33 %	0,27 %	3,01 %	0,11 %	0,21 %	1,45 %	0,38 %	1,07 %	0,11 %	0,10 %
R.12		67,70 %	17,50 %	24,20 %	27,00 %	23,87 %	67,75 %	13,26 %	23,21 %	25,58 %	28,68 %	76,73 %	10,15 %	34,44 %	33,76 %
R.14	35,10 %	26,20 %	23,80 %	39,40 %	39,50 %	25,10 %	26,23 %	10,85 %	33,54 %	30,59 %	35,26 %	24,08 %	13,16 %	37,45 %	43,17 %
R 20		4,90 %	non planifié	4,50 %	27%	4,92%	1,28%	non planifié	3,94 %	25,56 %	7,05 %	0,33 %	non planifié	3,21 %	19,06 %

Source : Cour des comptes, d'après données Commission européenne

Annexe n° 14 : systèmes de production et double performance

Pratiques culturales et double performance

Les rotations courtes concernent par exemple le surplus d'azote à la suite de la culture de légumes ou l'effet de la jachère sur la pression biotique. Cette diversification peut être obtenue par l'introduction de nouvelles cultures de rente, d'associations de cultures et/ou par la mise en place de cultures intermédiaires. Les légumineuses appartiennent à un groupe fonctionnel différent de celui des espèces majeures, en particulier parce qu'elles fixent l'azote atmosphérique par voie symbiotique, alors que l'ensemble des autres espèces utilisent l'azote du sol. Leur introduction contribue également à rompre les cycles des bioagresseurs vis-à-vis des productions majeures. Les légumineuses permettent d'augmenter les ressources protéiques, indispensables pour l'alimentation animale et utiles en alimentation humaine où elles permettent une transition des diètes vers des régimes alimentaires plus sains. Cette production accrue de protéines, qui contribue à la réduction de la dépendance vis-à-vis des protéines importées (soja en particulier), est assurée par la capacité des légumineuses à fixer l'azote de l'air, propriété qui permet de réduire les consommations indirectes d'énergie fossile et de réduire les émissions de GES liées à ces consommations. Leur insertion dans les systèmes de cultures permet en outre d'augmenter la fertilité des sols. Il faut environ deux kilogrammes d'équivalent pétrole pour fixer un kilogramme d'azote sous forme d'ammonitrate, forme d'engrais minéral de synthèse la plus simple et la moins coûteuse à produire. Ce chiffre permet de souligner le coût énergétique que représentent les deux millions de tonnes d'azote utilisés par l'agriculture française sous forme d'engrais de synthèse, et le potentiel d'économie d'énergie que représentent les légumineuses¹⁸⁶. La fertilisation azotée des cultures est un élément clef de la productivité des systèmes agricoles. La synthèse d'engrais azotés minéraux requiert la consommation de grandes quantités d'énergie fossile tandis que l'épandage des engrais azotés, de synthèse ou organiques, génère des émissions importantes de GES sous la forme de N₂O, gaz qui a un pouvoir de réchauffement global près de 300 fois supérieur à celui du CO₂. La substitution (partielle ou totale) des engrais minéraux de synthèse par des engrais organiques permet de maintenir les performances économiques, sous réserve toutefois que les rendements ne sont pas trop dégradés.

¹⁸⁶ Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement » M.Guillou/Hervé Guyomard / Christian Huyghe / Jean-Louis Peyraud INRAE et Agreenium, 2013.

Élevage et double performance

Les innovations résident principalement dans i) l'accroissement de la part du pâturage dans l'alimentation des troupeaux via l'amélioration de la gestion des surfaces pâturées (aujourd'hui très souvent sous-exploitées) et l'extension des périodes de pâturage en intersaison ; ii) les évolutions des techniques d'élevage pour en particulier mieux caler les phases de besoins élevés des animaux avec les périodes de disponibilité en ressources fourragères de qualité ; iii) une légère extensification (diminution du nombre d'animaux par hectare) permettant d'accroître la part des fourrages dans l'alimentation du bétail et de dégager des marges de sécurité, ces deux dimensions n'étant pas incompatibles avec un maintien, voire une augmentation, des résultats économiques ; iv) l'amélioration de la qualité des fourrages conservés pour limiter le recours aux concentrés achetés en dehors de l'exploitation ; v) la recherche d'une meilleure complémentarité entre le maïs et l'herbe dans les zones où les deux cultures peuvent cohabiter ; et vi) l'utilisation accrue des légumineuses de façon à réaliser des économies de tourteaux d'oléagineux utilisés en alimentation du bétail et des économies d'azote de synthèse sur les productions végétales¹⁸⁷.

¹⁸⁷ M.Guillou/Hervé Guyomard / Christian Huyghe / Jean-Louis Peyraud INRAE et Agreenium, *Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement* », 2013.

Annexe n° 15 : performances économiques comparées des systèmes de production

Étude concernant la Pologne¹⁸⁸

Tableau 1.1. Plage de valeurs des caractéristiques sélectionnées et différences moyennes séparant les exploitations durables des exploitations comparatives de même taille économique et de même type agricole opérant dans des conditions naturelles défavorables.

Types de différences	Caractéristiques de la situation dans les groupes d'exploitations agricoles classés selon leur taille économique et leur type agricole	Différences moyennes (%) ^b
Revenu agricole annuel moyen (en milliers de PLN)	23,4 – 239,4	30,3
Revenu agricole annuel moyen sans subventions (en milliers de PLN)	- 1,5 – 177,6	11,9
Rentabilité moyenne du travail propre (milliers de PLN/FWU)	18,9 – 123,0	17,3
Rentabilité moyenne des terres agricoles (milliers de PLN/ha de terres agricoles) Taille économique moyenne de l'exploitation (milliers d'EUR) Superficie moyenne des terres agricoles (ha)	1,9 – 6,8	49,5
Investissement total moyen en main-d'œuvre sur l'exploitation (AWU) Valeur moyenne du capital (milliers de PLN) Part moyenne des céréales dans la superficie des terres arables (%) Densité moyenne du cheptel (UB/100 ha de terres agricoles)	13,2 – 80,8	8,7
	12,2 – 53,9	-10,2
	1,15 – 2,02	10,3
	550,0 – 1833,0	8,4
	18,6 – 90,8	- 20,3
	7,7 – 159,2	21,8

¹⁸⁸ Fonds européen pour le développement des zones rurales polonaises et Institut d'économie agricole et alimentaire, *Revenus agricoles et éco-régimes en Pologne*, mars 2025.

Tableau 1.2. Plage de valeurs des caractéristiques sélectionnées et différences moyennes séparant les exploitations durables des exploitations comparatives de même taille économique et de même type agricole, opérant dans des conditions naturelles favorables.

Types de différences	Caractéristiques de la situation dans les groupes d'exploitations agricoles classés selon leur taille économique et leur type agricole	Différences moyennes (%) ^b
Revenu agricole annuel moyen (en milliers de PLN)	30,3 – 238,4	18,3
Revenu agricole annuel moyen sans subventions (en milliers de PLN)	9,3 – 170,2	20,3
Rentabilité moyenne du travail indépendant (milliers de	22,5 – 172,9	3,3
PLN/FWU) Rentabilité moyenne des terres agricoles (milliers de PLN/ha de terres agricoles)	2,6 – 8,0	35,0
Taille économique moyenne de l'exploitation (milliers d'euros)	15,5 – 88,3	10,1
Superficie moyenne des terres agricoles (ha) Main-d'œuvre agricole totale	9,1–62,8	-10,4
moyenne (AWUd) Valeur moyenne du capital (milliers de PLN) Part	1,17 – 2,48	20,8
moyenne des céréales dans la superficie des terres arables (%) Densité moyenne du cheptel (UB/100 ha de terres agricoles)	486,0 – 2165,2	8,5
	35,8 – 90,5	-48,7
	1,81 – 150,8	33,9

Source : Institut d'économie agricole et alimentaire polonais

Région Bretagne

Les engagements « système » ne sont pas cumulables entre eux (1 seul choix).

Engagement	Principes	Justificatif attendu	Points	Plus d'information
Agriculture Biologique	Exploitations engagées en agriculture biologique (y compris en conversion)	✓ Justificatif Agriculture Biologique	130	Certification AB Annuaire Agence Bio
HVE	Correspond au 3e niveau de la certification environnementale des exploitations agricoles. Permet d'évaluer la performance agroécologique de l'exploitation dans son ensemble	✓ Attestation de certification HVE	130	Association nationale pour le développement de la certification HVE
Plante Bleue	Plante Bleue est la certification nationale de référence qui garantit que les végétaux ont été produits de manière éco-responsable par des entreprises de production horticoles ou de pépinière certifiées	✓ Attestation de certification "Plante bleue"	130	Plante bleue
MAEC Système	Les Mesures agroenvironnementales et Climatiques « Système » accompagnent les changements de pratiques à l'échelle du système d'exploitation, en réponse aux enjeux de territoires : eau, sol et climat	✓ Attestation de contrat en cours ✓ Ou Décision d'engagement	130	DRAAF Bretagne Ou contact DDTM
MAEC Protection des Races Menacées	Cette mesure vise à conserver sur les exploitations des animaux des espèces appartenant à des races locales menacées de disparition Y compris éleveurs de coucous de Rennes	✓ Attestation de contrat en cours ✓ Ou Décision d'engagement	130	MAEC PRM
Apiculteur.trice professionnel.le		✓ Facture de cotisation « apiculteur professionnel » à l'Association de Développement Apicole	130	ADA Bretagne

En Bretagne, une évaluation de la combinaison dans un cadre contractuel de mesures environnementales et d'investissement du FEADER

L'Union européenne et la région Bretagne ont mené en mai 2023 une évaluation du « *Croisement des dynamiques de contractualisation surfaciques et les logiques d'investissement dans les entreprises agricoles bretonnes : Analyses des trajectoires agricoles sur la période 2014-2021* ». Elle permet de croiser des mesures à vocation environnementale et économique. Les mesures concernées relevaient du second pilier de la PAC, qu'elles soient surfaciques (MAEC, MAB) ou qu'il s'agisse de mesures d'investissement (soutiens aux investissements d'amélioration de la performance globale et la durabilité de l'exploitation agricole ; soutien aux investissements en matériels agro-environnementaux ; modernisation des bâtiments et équipements associés des exploitations agricoles¹⁸⁹ ; investissements agricoles pour les économies d'énergie, la limitation des gaz à effet de serre et des intrants agricoles). En termes d'impacts, les MAEC ont un effet statistiquement significatif sur les trajectoires d'extensification des systèmes en bovin laitier. Les éléments qualitatifs collectés montrent que les équipements matériels favorisent la mise en œuvre de nouvelles pratiques. Dans les filières porc, œufs et légumes, les pratiques d'investissement sont variables. On observe un rythme d'investissement soutenu et régulier dans les filières porc et œufs. Le poids des soutiens du programme de développement rural de la Bretagne (PDRB) reste limité par rapports aux montants totaux investis. D'une manière générale, les soutiens à l'investissement du PDRB ont accompagné les exploitations agricoles bretonnes dans les évolutions sectorielles, notamment la transition des élevages d'œufs en cage vers des systèmes alternatifs, la consolidation des exploitations « naisseurs-engraisseurs » en élevage porcin et des investissements visant à réduire l'utilisation de produits phytosanitaires en légumes.

D'après l'enquête, les mesures d'investissement semblent avoir un impact important et positif sur la performance et la durabilité des exploitations en améliorant l'organisation du travail sur ces dernières. Les mesures d'investissement semblent donc être positives d'un point de vue économique, tant en matière de revenu que de qualité des productions. Le soutien aux exploitations via les mesures « investissement » a eu des impacts positifs sur la production et le revenu perçu par les exploitants. En effet, elles ont permis, pour une majorité d'exploitants bénéficiaires interrogés, de renouveler le matériel vieillissant (69 % des exploitants) et d'améliorer leur revenu (61 % des exploitants). En ce sens, elles permettent plus largement d'avoir des impacts positifs sur la performance de l'exploitation. Les mesures d'investissement permettent d'encourager et accompagner les exploitants vers des pratiques plus vertueuses dans lesquelles la qualité des productions est plus valorisée et soutenue que le volume de production. Les mesures d'investissement sont pertinentes au regard des enjeux de durabilité et de performance des exploitations. La contractualisation des exploitants à des mesures surfaciques (et en particulier à des MAEC) permet donc d'accompagner la mise en place de pratiques agro-environnementales sur les exploitations et/ou de soutenir les pratiques déjà existantes, pratiques pouvant permettre (d'après les résultats de l'enquête) :

- d'augmenter l'autonomie des exploitations ;
- de limiter les externalités négatives de l'agriculture conventionnelle en diminuant les intrants dans les exploitations, de limiter voire d'éliminer l'usage de produits phytosanitaires ;
- d'opérer la conversion des exploitations en agriculture biologique (bio).

¹⁸⁹ Cette mesure 411B correspond à elle-seule à 75 % des mesures d'investissement contractualisées par les exploitants en Bretagne dans le cadre du PDRB (2015-2020). Les bénéficiaires de la mesure 411b sont majoritairement des exploitants de bovins lait (48 %), et, dans une moindre mesure, des exploitants faisant de l'élevage de porcs (21 %). 35 % des exploitants bretons en « bovin lait » sont bénéficiaires de la mesure ; 45 % des exploitants « porcs » sont bénéficiaires de la mesure, 34 % des exploitants « œufs » sont bénéficiaires de la mesure.

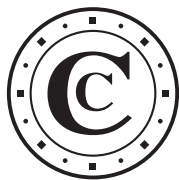
Plus largement, ces pratiques ont des impacts sur les systèmes de production puisqu'elles permettent la mise en place de systèmes plus durables et plus respectueux de l'environnement. Les mesures d'investissement et les mesures surfaciques sont d'autant plus importantes sur les exploitations bénéficiaires puisqu'elles ont permis aux exploitants concernés de soutenir une série d'investissements et/ou de pratiques sur leur exploitation, investissements et/ou pratiques qui n'auraient pas forcément été réalisés ou mises en œuvre (ou en tout cas pas de la même manière) sans les mesures d'investissement et les MAEC.

Dans le secteur porcin, les données de suivi montrent en revanche que les aides à l'investissement ont fortement ciblé le profil « naisseur-engraisseur ». Elles représentent en effet 47 % des exploitations porcines bretonnes, 64 % des bénéficiaires de la mesure 441 B et 77 % de la mesure 412.

Pour la nouvelle programmation, les auteurs recommandent de renforcer l'articulation entre les mesures investissements et les mesures surfaciques, via :

- un alignement des objectifs des différents types de mesures ; •
- une articulation dans la mise en œuvre, avec, par exemple une bonification des aides à l'investissement en cas de souscription à une MAEC ou pour les exploitations en AB, ou encore la sélection d'investissements pertinents pour des trajectoires considérées comme positives.

Le robot de traite vise à répondre à un enjeu majeur dans la filière laitière, l'organisation du travail en lien avec l'astreinte de la traite. Cependant, les analyses conduites dans le cadre de cette évaluation ont montré que les exploitations avec des robots de traite avaient tendance à s'intensifier (cela a été validé statistiquement). Ce phénomène est donc contradictoire avec les objectifs poursuivis avec les MAEC. Cette intensification est notamment liée au fait que le foncier n'est pas nécessairement accessible facilement depuis le bâtiment et que l'affouragement en vert n'est pas pratiqué dans une ampleur suffisante. Cependant, cette intensification n'est pas systématique et certains contre-exemples peuvent exister, par exemple certaines exploitations bio ont un robot de traite. Dans ce contexte, il semble pertinent de mieux cadrer les aides aux robots de traite, afin de ne sélectionner que des exploitations qui ne seraient pas susceptibles de s'intensifier. Cette sélection devrait être basée sur des critères simples à documenter pour les exploitants et simple à contrôler pour la région. Cela pourrait par exemple se traduire par la prise en compte du parcellaire, du chargement et de la taille de l'élevage



L'intégralité du rapport
« *La mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC) par la France* »
et sa synthèse
sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr