



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Plan de réorientation et/ou de suppression progressive des subventions dommageables à la biodiversité dans le cadre de la Stratégie nationale biodiversité 2030

Annexe 4 : Secteur agricole

Rapport n° 24083 – tome 2

établi par

Bruno LOCQUEVILLE

Inspecteur général

Alessandra KIRSCH

Inspectrice adjointe

en appui

Mai 2025

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

1. LE MODELE AGRICOLE FRANÇAIS SE SPECIALISE ET POURTANT PERD EN COMPETITIVITE.....	7
1.1. La France est la première puissance agricole européenne, mais présente des revenus inférieurs à la moyenne	7
1.2. Confronté à une rude compétition internationale, le modèle agricole français perd en compétitivité.....	8
1.3. Le nombre de fermes et de chefs d'exploitation diminue en France, la main d'œuvre salariée se développe	9
1.4. Les fermes françaises se spécialisent et les pratiques agricoles évoluent.....	11
1.5. Les revenus agricoles dépendent très largement du soutien public, tout en présentant des différences par type et taille d'exploitation	14
2. LES DEPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU SECTEUR AGRICOLE RELEVANT DES NIVEAUX EUROPEEN, NATIONAL ET LOCAL ET S'ELEVANT A 32 Md€ PAR AN.....	19
2.1. La politique agricole commune, une longue évolution depuis le soutien à la production vers la prise en compte de l'environnement.....	19
2.1.1. La première PAC, conçue pour sécuriser les agriculteurs et doper la production...	20
2.1.2. Le tournant vers une prise de conscience environnementale de la PAC est amorcé dans les années 90	23
2.1.3. Le découplage a figé les avantages historiquement donnés aux exploitations les plus intensives, les réformes suivantes visent à un rééquilibrage des soutiens.....	25
2.1.4. La conditionnalité se renforce au fil des réformes	29
2.2. La PAC poursuit des objectifs de plus en plus diversifiés voire antagonistes, dans un contexte de réduction budgétaire.....	33
2.3. De nombreux enjeux notamment internationaux sont à prendre en compte pour évaluer la programmation 2023-2027 de la PAC	36
2.4. La déclinaison française de la PAC pour la programmation actuelle reflète une ambition environnementale comparable à celle des autres États membres	39
2.4.1. Pour le premier pilier	41
2.4.2. Pour le second pilier	43
2.5. Les crédits européens à destination de l'agriculture française représentent 9,3 milliards d'euros par an, répartis entre le premier et le second piliers de la PAC.....	49
2.5.1. Une gestion des moyens de la PAC partagée entre l'État et les collectivités territoriales	49
2.5.2. Le premier pilier de la PAC, avec son fonds européen agricole de garantie (FEAGA), représente, en moyenne annuelle, 7,0 Md€ pour la France métropolitaine et 278,4 M€ pour les Outre-mer	52
2.5.3. Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) présente des objectifs multiples et est doté d'un montant annuel moyen de 2,0 Md€	55

2.6. Les crédits budgétaires de l'État à destination de l'agriculture, qui représentent 5,9 Md€, sont essentiellement portés par le ministère en charge de l'agriculture au travers de sept programmes budgétaires	57
2.6.1. Le programme 149 porte des dépenses d'intervention à destination de l'agriculture à hauteur de 2,1 Md€ en 2024 en contrepartie de fonds européens et par le biais de dispositifs nationaux	57
2.6.2. Six autres programmes budgétaires soutiennent, de manière parfois indirecte, le secteur agricole, à hauteur de 3,9 Md€	59
2.7. Les dépenses fiscales et sociales versées au secteur de l'agriculture représentent chaque année plus de 11 Md€.....	62
2.7.1. Le secteur de l'agriculture bénéficie de 1,9 Md€ de dépenses fiscales, dont près de la moitié au titre de la réduction des coûts de l'énergie	62
2.7.2. Les dépenses sociales dans le champ agricole sont aussi un élément clé du modèle économique des exploitants agricoles	68
2.7.2.1. Le secteur agricole bénéficie de 3,1 Md€ d'allègement de charges sociales	68
2.7.2.2. Les régimes de retraite des exploitants et salariés agricoles bénéficient de transferts à hauteur de 6,3 Md€ en 2024.....	68
2.8. Les collectivités territoriales interviennent elles-aussi en faveur de l'agriculture, notamment à travers le FEADER.....	69
2.9. Les taxes affectées financent plusieurs catégories d'acteurs qui interagissent avec le secteur de l'agriculture.....	72
2.10. L'état des lieux agrégé de l'ensemble des dépenses publiques en faveur de l'agriculture représente plus de 31 Md€ en 2024	75
3. LE DECLIN DE LA BIODIVERSITE DES TERRES AGRICOLES EST LARGEMENT RECONNU ET L'EVOLUTION DES PRATIQUES N'EST POUR LE MOMENT PAS PARVENUE A L'ENRAYER	76
3.1. Les espaces agricoles présentent une richesse écosystémique utile à l'agriculture et à la société	77
3.2. Une contribution documentée au déclin de la biodiversité, en France	78
3.3. ... comme en Europe.....	81
3.4. Des pratiques agricoles qui évoluent	82
3.5. ... mais un suivi lacunaire des évolutions à l'œuvre et de leurs effets	85
4. LES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES A LA BIODIVERSITE : UN SUJET COMPLEXE	87
4.1. Le rapport IGF/IGEDD de 2022 avait chiffré à 6,7 Md€ les subventions dommageables à la biodiversité au titre de la PAC	87
4.2. Si la PAC d'origine a largement contribué à l'intensification des pratiques dommageables à la biodiversité, elle a depuis fortement évolué	88
4.3. Un rapport de l'Institute for climate economics (I4CE) propose un chiffrage sensiblement différent de celui du rapport IGF/IGEDD de 2022	93
4.4. La mission s'est appuyée sur la littérature pour fonder son analyse	95

4.4.1. Les aides découplées, qui représentent 5,7 Md€ de soutien annuel, 85% des paiements directs du premier pilier et 63% de l'enveloppe annuelle de crédits européens sous PSN, sont qualifiées de non dommageables à la biodiversité.....	95
4.4.2. Les aides couplées, qui représentent 1,0 Md€ de soutien annuel, 15% des paiements directs du premier pilier et 11% de l'enveloppe annuelle de crédits européens sous PSN, sont qualifiées de « <i>non dommageables</i> » pour 983 M€ et « <i>dommageables</i> » pour 24 M€.....	96
4.4.3. Les interventions sectorielles, qui représentent 277 M€ de soutien annuel et 3% de l'enveloppe annuelle de crédits européens sous PSN, sont qualifiées de « <i>non dommageables</i> ».....	98
4.4.4. Les aides du second pilier, qui représentent 2,008 Md€ de soutien annuel et 22% de l'enveloppe annuelle de crédits européens sous PSN, sont qualifiées de « <i>non dommageables</i> » à hauteur de 1,801 Md€, de « <i>dommageables</i> » à hauteur de 0,002 Md€ et non qualifiées à hauteur de 0,205 Md€.....	99
4.4.5. Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), qui représente 278 M€ de soutien annuel par le FEAGA, n'a pu être que partiellement qualifié par la mission, faute d'éléments d'évaluation disponibles.....	101
4.4.6. Les dépenses budgétaires du programme 149 « compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » hors dispositifs en faveur de la filière forêt bois représentent un montant annuel de 2,1 Md€ dont 1,9 Md€ sont qualifiés de non dommageables et 0,2 Md€ n'ont pu être qualifiés.....	102
4.4.7. Les dépenses budgétaires des programmes 206 « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », 142 « enseignement supérieur et recherche agricoles », 143 « enseignement technique agricole », 215 « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », 775 « développement et transfert en agriculture » et 776 « recherche appliquée et innovation en agriculture » représentent un montant annuel de l'ordre de 3,9 Md€, qualifiés de non dommageables	103
4.4.8. Les dépenses fiscales, non conditionnées, représentent un montant de 1,9 Md€, dont 1,1 Md€ sont qualifiés de « <i>dommageables</i> » et 0,8 Md€ de « <i>non dommageables</i> »	104
4.4.9. Les dépenses sociales, transferts de contributions et impôts versés aux régimes de retraite et les taxes affectées, qui représentent un montant de 14 Md€, sont qualifiées de non dommageables.....	104
4.4.10. Les dépenses des collectivités territoriales, qui représentent un montant annuel de 339 M€ au titre du second pilier de la PAC, sont qualifiées de « <i>non dommageables</i> » à hauteur de 255M€ et non qualifiées pour 84M€.....	104
4.4.11. Synthèse.....	104
5. DES PISTES DE REFORMES A INSCRIRE DANS LE CADRE ECONOMIQUE ET SOCIAL CONTRAINT DE L'AGRICULTURE.....	105
5.1. Les aides qualifiées de dommageables peuvent théoriquement être réorientées ..	105
5.2. Les quelques soutiens non qualifiés seraient à évaluer	107

5.3. Des adaptations de la politique agricole commune permettant de renforcer la protection de la biodiversité des milieux agricoles seraient à envisager dans le cadre du prochain PSN	107
5.3.1. Faire de l'éco-régime un vrai levier de transformation, pour accompagner les agriculteurs à la hauteur des enjeux de transition et des services environnementaux rendus	107
5.3.2. Rétablir la conditionnalité à son niveau d'ambition initial	109
5.3.3. Un second pilier « <i>fer de lance</i> » de la transition écologique	110
5.3.4. Indemniser les exploitations soumises à des exigences environnementales spécifiques	112

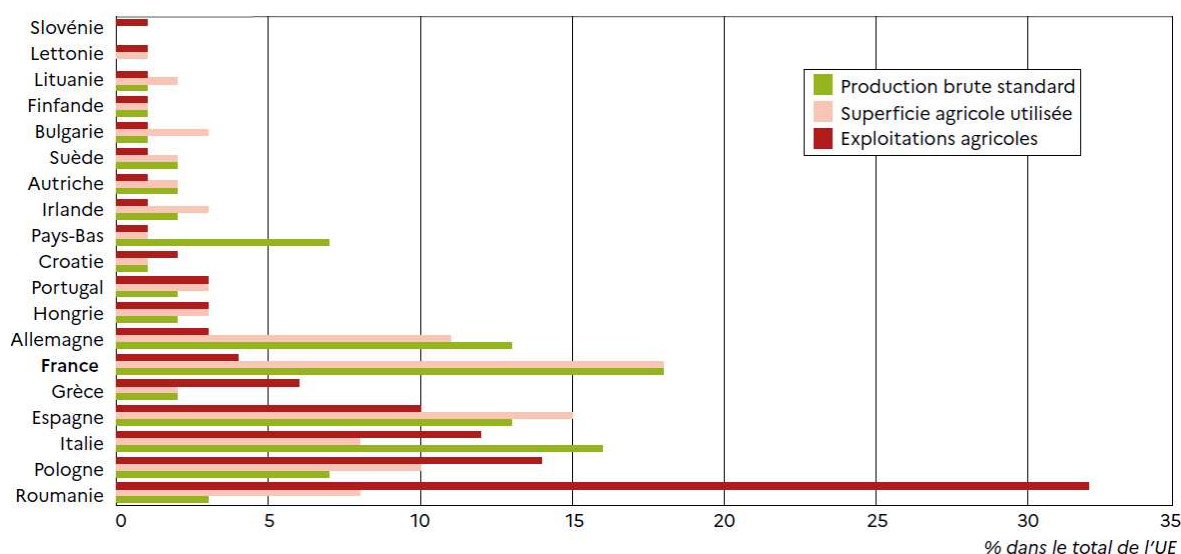
1. LE MODELE AGRICOLE FRANÇAIS SE SPECIALISE ET POURTANT PERD EN COMPETITIVITE

1.1. La France est la première puissance agricole européenne, mais présente des revenus inférieurs à la moyenne

Quelques indicateurs permettent de mettre en perspective l'agriculture française au sein de l'Union européenne¹. La France se classe en tête des pays producteurs agricoles européens avec 88,2 Mds€ de productions animale et végétale en 2022, soit 18 % de la production de l'UE, devant l'Allemagne (14 %), l'Espagne et l'Italie (12 %). La structure de la production diffère entre ces quatre pays : la moitié de la production est d'origine animale en Allemagne, autour de 40 % en France et en Espagne, et un tiers en Italie. La France est chaque année le premier producteur végétal et partage la première place avec l'Allemagne pour la production animale selon les années.

En 2020, la France se classe au 6^{ème} rang en nombre d'exploitations agricoles, elle héberge 4 % des 9,1 millions de fermes que compte l'Union européenne (graphique 1). La Roumanie en concentre 32 %, suivie par la Pologne (14 %), l'Italie (12 %), puis l'Espagne (10 %).

Graphique 1 : Exploitations, SAU et production brute standard en 2020 dans l'Union européenne (en %)



Note : le pourcentage de chacune des trois données pour les 8 pays non représentés est inférieur à 2 %.
Champ : ensemble des exploitations.

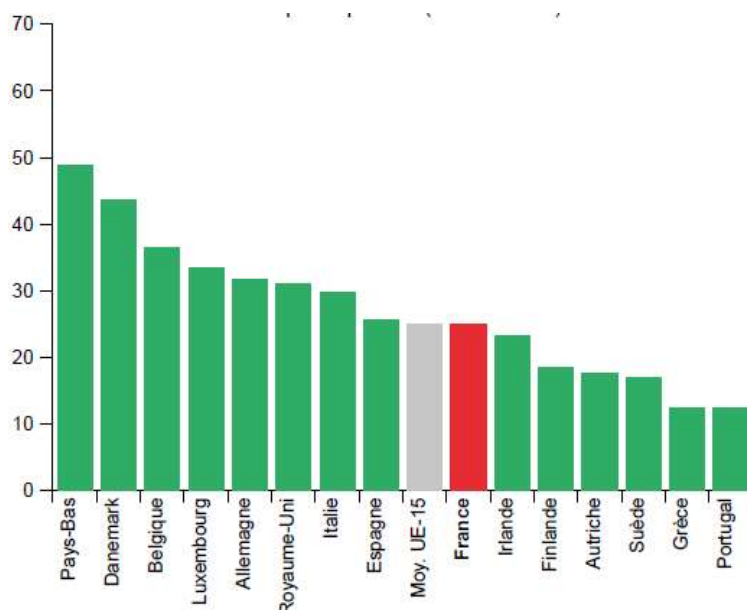
Source : Eurostat, Recensement agricole 2020, Graph'Agri, AGRESTE, 2024.

La SAU de l'UE, soit 160 Mha, couvre plus de 38 % de son territoire et la SAU moyenne par exploitation s'établit à 17 ha. Pour autant, 64 % des exploitations font moins de 5 ha. En 10 ans, près de 3 millions d'exploitations ont disparu dans l'UE, principalement dans les pays de l'Est et du bassin méditerranéen. Moins nombreuses mais de plus grande taille, les exploitations d'Europe occidentale assurent plus de 50 % de la production animale et végétale de l'UE.

¹ Barry et al., *Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires*, Insee références, éditions 2024, et Toute l'Europe, *L'agriculture européenne en 10 chiffres clés*, mise à jour du 30 janvier 2025.

Enfin, si la France reste le premier pays producteur européen, les revenus agricoles y sont, par ailleurs, en moyenne moins bons que dans les autres États membres (cf. graphique 2)².

Graphique 2 : Résultat* moyen par exploitant par État membre de l'UE-15 (k€) (2012-2017)



* Résultat d'exploitation par unité de travail familiale

Source : DG AGRI, FADN 2012-2017, « Les résultats économiques des exploitations agricoles : comparaisons européennes », 2019.

1.2. Confronté à une rude compétition internationale, le modèle agricole français perd en compétitivité

La France est donc toujours le premier pays producteur agricole européen, mais sa balance commerciale et la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires françaises sont en perte de vitesse depuis dix ans. Le commerce extérieur des produits agricoles bruts et transformés reste structurellement excédentaire, mais il se dégrade en tendance ; les analyses sur le sujet se sont multipliées au cours des dernières années³. S'il reste positif, c'est grâce aux vins et spiritueux sans lesquels la balance commerciale agroalimentaire française serait déficitaire depuis 2016, et dans une moindre mesure aux céréales. **En revanche, le déficit ne cesse de se creuser pour les produits transformés hors boissons depuis 2007.** Cette tendance est spécifique à la France

² Lorge, A., *Les résultats économiques des exploitations agricoles : comparaisons européennes*, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, service de la statistique et de la prospective, n°2019-06, novembre 2019

³ Voir notamment : La Coopération Agricole, 2021. *La souveraineté alimentaire de la France Tirer les leçons de la pandémie de Covid-19*. Étude de prospective économique mai 2020 - mai 2021

Haut-commissariat au plan, 2021. *L'agriculture, enjeu de reconquête*. 9 juillet 2021

FranceAgriMer, 2021. *Compétitivité des filières agroalimentaires françaises*. 25 juin 2021

Chambres d'agriculture France, 2021 *La compétitivité du secteur agricole et alimentaire : ruptures et continuité d'un secteur clé de l'économie française (1970-2020)*, janvier 2021.

Institut Montaigne, 2021. « *En campagne pour l'agriculture de demain* », octobre 2021.

puisque au niveau européen la balance commerciale des produits transformés hors boissons est largement positive et augmente (figure 1).

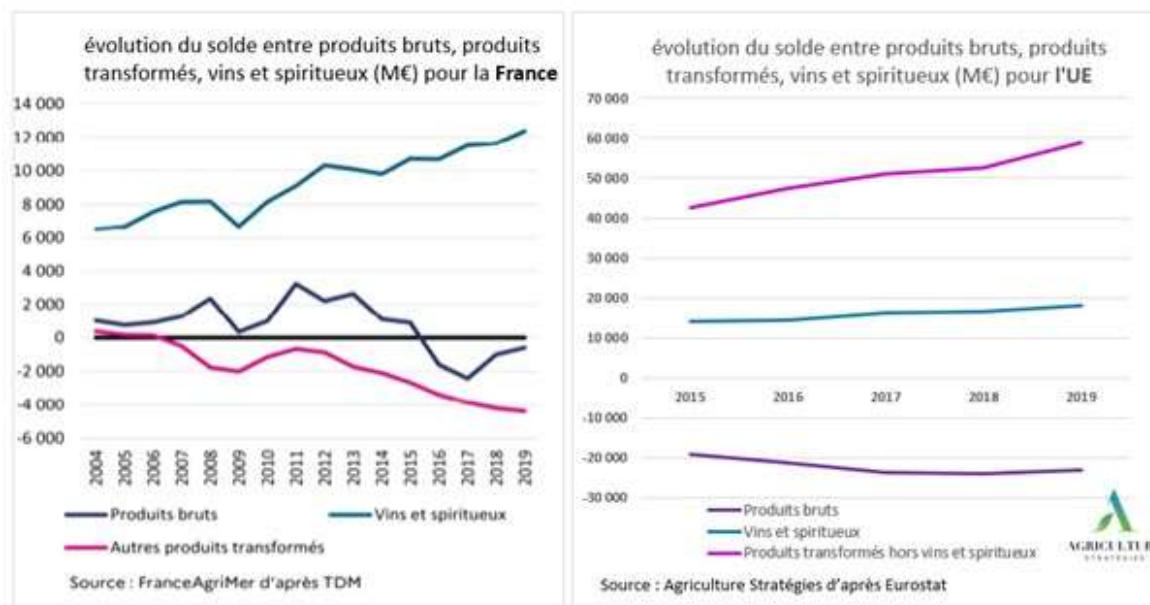


Figure 1 : comparaison de l'évolution des balances commerciales en France et en Europe pour les produits bruts, les boissons et les produits transformés hors boissons

Au sein de l'Union européenne (UE), le solde des échanges avec les autres États membres est devenu déficitaire depuis 2015⁴. Le déclin de la balance commerciale française avec l'UE, principale zone d'échanges, s'explique essentiellement par une baisse de compétitivité des productions françaises en comparaison de celles des autres pays européens⁵.

1.3. Le nombre de fermes et de chefs d'exploitation diminue en France, la main d'œuvre salariée se développe.

L'emploi agricole continue de diminuer en France pour atteindre 2,7 % de l'emploi total en 2022. Les chefs d'exploitation et co-exploitants, au nombre de 496 000, constituent toujours la majorité de l'emploi agricole, mais l'emploi familial dans les exploitations diminue au profit des salariés non familiaux⁶ et du recours à des prestataires (tableau 1)

⁴ Barry et al., op cit.

⁵ FranceAgriMer, op cit. et V. Hébrail-Muet et al., *Dégradation de l'excédent commercial agricole et agroalimentaire français : principaux facteurs explicatifs* – Ministère de l'agriculture – Centre d'études et de prospective - Analyse N° 172, décembre 2021

⁶ Barry et al, op.cit.

Tableau 1 : Evolution de la main d'œuvre agricole en France métropolitaine entre 2010 et 2020, source Recensement agricole

Evolution de la main-d'œuvre agricole en France métropolitaine entre 2010 et 2020

	2010	2020	Évolution (%)
Volume de travail mobilisé sur l'année (millier d'ETP)¹	739,7	659,5	- 10,8
Chef d'exploitation ou coexploitant	445,8	391,2	- 12,3
Main-d'œuvre familiale permanente	87,1	53,7	- 38,4
Total chefs, coexploitants et familiaux	532,9	444,8	- 16,5
Salarié permanent non familial	127,9	138,3	8,2
Saisonnier ou occasionnel	78,9	75,6	- 4,1
Volume de travail réalisé par un prestataire (millier d'ETP estimés)	23,4	23,4	
CUMA	1,0	1,3	26,6
ETA	10,7	14,8	39,2
Autre type de prestataire		7,3	

Le nombre d'exploitations métropolitaines diminue, mais de manière contrastée selon leur taille : le nombre d'exploitations de moins de 20 ha a diminué de 30%, le nombre d'exploitations de taille intermédiaire diminue également (baisse comprise entre 20 et 27%) tandis que le nombre d'exploitations de plus de 200 ha a augmenté d'un tiers. En termes de dimension économique⁷, en 2020, les grandes exploitations représentent 20 % des fermes, contre 28 % pour les plus petites.

Alors qu'elle diminuait régulièrement depuis 50 ans sous les effets de l'artificialisation des sols et au profit de la forêt, la superficie agricole utilisée⁸ (SAU) métropolitaine tend à se stabiliser sur la période récente et est aujourd'hui estimée à 26,7 millions d'ha. Elle représente 48,7% du territoire métropolitain en 2020, contre 54,4% en 1970. Elle a diminué de 0,8 % entre 2010 et 2020 (après 3 % de baisse entre 2000 et 2010). On estime que depuis 2010 l'artificialisation des sols consomme de l'ordre de 25 000 ha/an, tandis que la forêt s'étend d'environ 50 000 ha/an⁹.

Entre 1970 et 2020, le nombre d'exploitations métropolitaines a été divisé par quatre, passant de 1,58 million à 389 800 (graphique 3). La diminution du nombre d'exploitations ralentit également : elle est passée de -3,0% par an sur la période 2000-2010 à - 2,3 % par an sur 2010-2020. Sur la période 1970-2020, la surface agricole utilisée (SAU) moyenne par exploitation est passée de 19 à 69 ha¹⁰.

Il n'est pas aisé de comparer la structure des fermes françaises avec celle de leurs voisines européennes : au sein de l'Union, 80% des fermes sont des micro-exploitations (contre 28% en France), principalement localisées dans les pays de l'Est (les micro-exploitations représentent 94% des fermes en Roumanie, qui concentre à elle seule un tiers des fermes de l'UE). Les exploitations européennes disposent en moyenne de 17 hectares, mais les fermes hors micro-exploitations utilisent 90 hectares en moyenne (97 en France) et cultivent plus de 80 % des surfaces agricoles européennes¹¹.

⁷ La dimension économique d'une exploitation est déterminée au regard de sa production brute standard (PBS – voir encadré 2) ou production potentielle par ha ou par tête de cheptel, hors aide. Depuis le recensement agricole de 2020, la classification adoptée est la suivante : micro-exploitation pour une PBS inférieure à 25 000 € (soit 12 ha équivalents blé), petite exploitation entre 25 000 et 100 000 €, moyenne entre 100 000 et 250 000 € et grande au-delà. Les exploitations présentant une PBS supérieure à 25 000€ sont dites « professionnelles ».

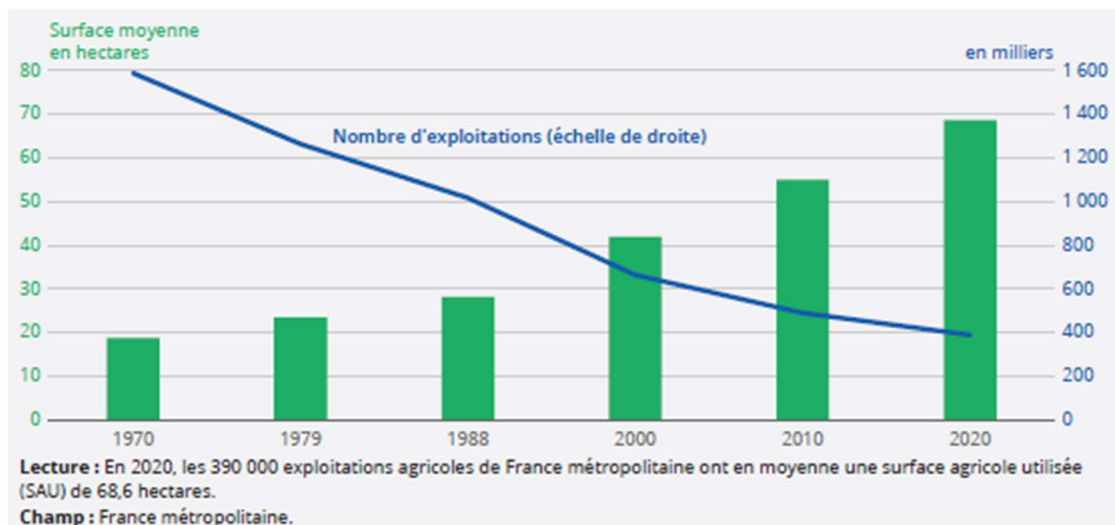
⁸ La surface agricole utilisée (SAU) comprend les terres arables (y compris pâturages temporaires, jachères, cultures sous abri, jardins familiaux, etc.), les surfaces toujours en herbe (STH) et les cultures permanentes (vignes, vergers, etc.).

⁹ *Évaluation de la souveraineté agricole et alimentaire de la France*, Rapport du Gouvernement, mars 2024

¹⁰ *Concentration et spécialisation en agriculture, à l'aune des recensements agricoles de 1970 à 2020* - Analyse n° 199, Centre d'étude et de Prospective du Ministère de l'agriculture, février 2024

¹¹ *Graphagri 2024*, Agreste

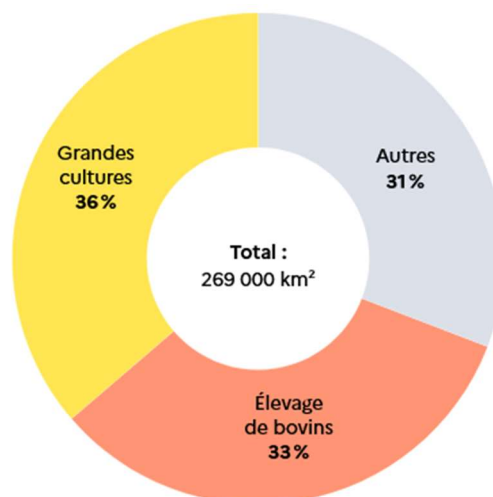
Graphique 3 : Nombre d'exploitations et surface agricole utilisée (SAU) moyenne en France métropolitaine, 1970-2020



Source : AGRESTE, recensement agricole, INSEE.

Les grandes cultures et l'élevage bovin se partagent, à parts à peu près égales, les 2/3 de la SAU en France (cf. Graphique 4).

Graphique 4 : Répartition de la SAU entre spécialisations



Source : Ministère de l'agriculture, AGRESTE - Vizagreste, recensement agricole.

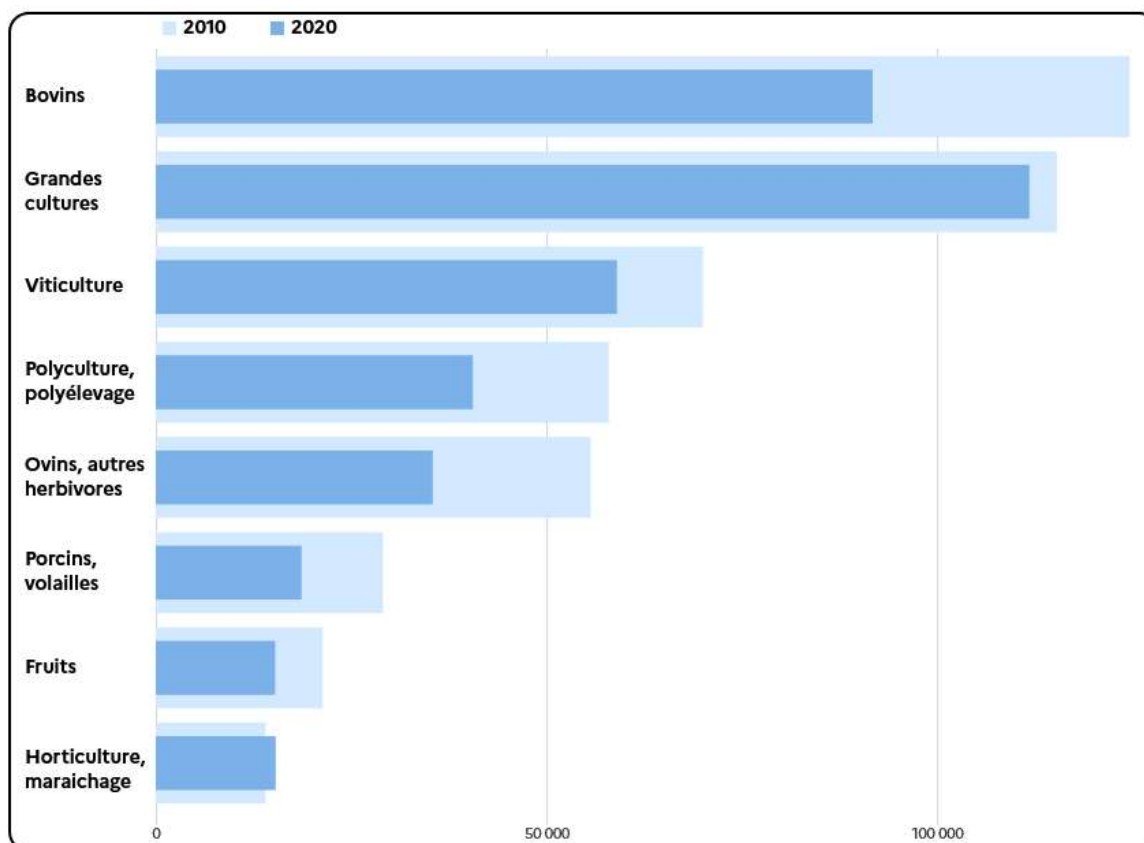
1.4. Les fermes françaises se spécialisent et les pratiques agricoles évoluent

Les exploitations agricoles sont de plus en plus spécialisées : 35 % d'entre elles n'ont plus qu'une seule production significative, contre 19 % en 1988. Pour autant, la diversité des productions

dans les territoires métropolitains reste stable au fil du temps. Cette diversité ne traduit cependant généralement plus, comme il y a encore 35 ans, une diversification des productions à l'échelle de l'exploitation, mais la coexistence, sur un même territoire, d'exploitations spécialisées dans des productions différentes¹².

Ainsi, l'orientation polyculture – polyélevage poursuit son repli, comme ailleurs en UE¹³, et ne rassemble plus que 10 % des unités de production en 2020. De son côté, la réduction du cheptel bovin se poursuit, à un rythme accéléré depuis 2016 (graphique 5).

Graphique 5 : Évolution du nombre d'exploitations par spécialisation



Source : Ministère de l'agriculture, AGRESTE - Vizagreste, recensement agricole.

Au sein des exploitations agricoles, les pratiques, qu'elles relèvent ou non de labels, évoluent (voir 3.4). Les démarches « *agriculture biologique (AB)* » et « *haute valeur environnementale (HVE)* » qui donnent lieu à des objectifs chiffrés dans la stratégie nationale biodiversité 2030 (SNB 2030) font l'objet d'un suivi régulier, au moins annuel, par les pouvoirs publics.

A la lumière de données disponibles, la mission a relevé les éléments suivants :

- Une augmentation des surfaces cultivées en agriculture biologique (10,4 % de la SAU en 2023 contre 2,0 % en 2008¹⁴) ou du nombre d'exploitations certifiées haute valeur environnementale (HVE), avec 39 772 exploitations certifiées au 1^{er} juillet 2024 contre 841 au

¹² Barry et al., op. cit.

¹³ EC (2024), *EU agricultural outlook, 2024-2035*. European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Brussels.)

¹⁴ Agence bio – Les chiffres du bio, panorama 2023

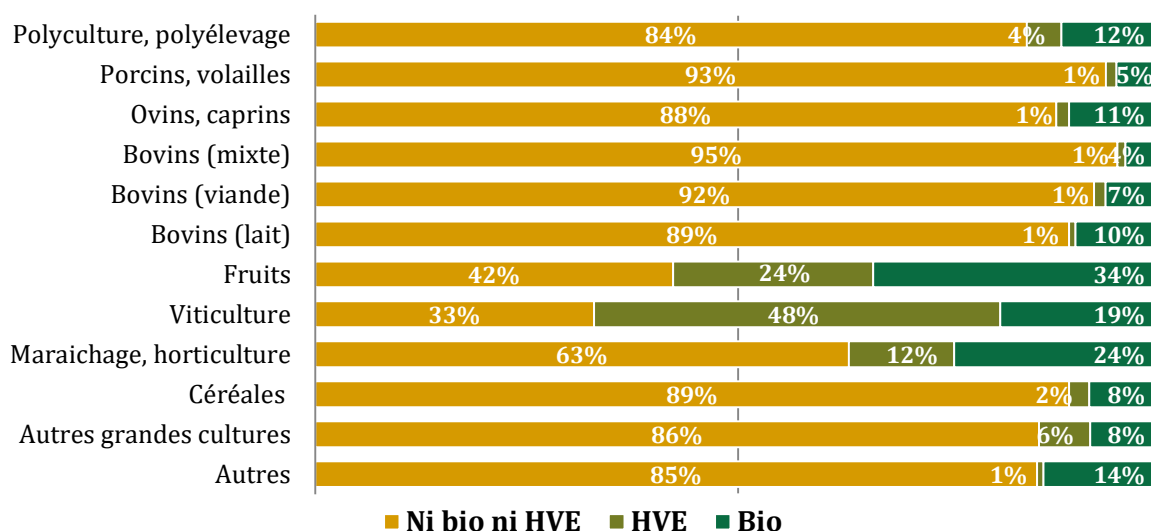
1^{er} janvier 2018¹⁵. On observe cependant depuis 2021 un tassement de la dynamique de progression de l'agriculture biologique, dans un contexte de retournement du marché en lien avec la baisse du pouvoir d'achat des ménages. Depuis début 2025, un tassement est également perceptible sur la dynamique de certification HVE.

- L'adhésion à ces démarches est variable selon l'orientation des productions. Par exemple, les pratiques de l'agriculture biologique divergent d'un facteur cinq entre les OTEX¹⁶ « cultures fruitières », à 28,9 % AB, et « bovins mixtes (lait et viande) », à 6,1 %

Le graphique 6 présente le taux de pénétration par OTEX des démarches AB et HVE. La mission a retenu les unités suivantes par OTEX :

- la surface agricole utilisée (SAU) pour les céréales, maraichage, viticulture, fruits, polycultures et la catégorie « *Autres* » ;
- l'unité de gros bétail (UGB) pour les bovins (lait, viande, mixte), les ovins, les caprins, les porcins et la volaille.

Graphique 6 : Répartition des modes de production Bio, HVE par OTEX (par SAU et UGB)



Source : Recensement agricole 2020, mission.

Le recours aux modes de production « *bio* » et HVE se révèle largement plus répandu en productions fruitières et en viticulture (avec forte tradition de vente en circuits courts) que, par exemple, en céréales (en lien avec la forte proportion d'export et d'alimentation animale) ou élevages porcins et de volailles (en lien avec la forte proportion d'élevages hors sol).

Ces résultats nécessitent une mise en perspective des modèles économiques relatifs à chacune des filières de production, notamment afin de comprendre les mécanismes de construction des prix qui y sont à l'œuvre. La mission n'a néanmoins pas mené ces travaux¹⁷.

¹⁵ Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (16 octobre 2024), *Les chiffres clés de la Haute valeur environnementale (HVE)*

¹⁶ OTEX : orientation technico économique de l'exploitation. Il s'agit de la typologie retenue dans le cadre du réseau d'information comptable agricole (RICA) – cf. infra, encadré 2

¹⁷ L'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires conduit pour sa part des travaux sur quelques filières : <https://observatoire-prixmarges.franceagrimer.fr/>

Les spécificités de l'agriculture ultramarine :

Les 27 000 exploitations ultramarines mettent en valeur (chiffres 2020) 135 000 ha soit une SAU moyenne de 5 ha par exploitation. Leur nombre diminue, sauf en Guyane où il augmente régulièrement depuis 30 ans. La SAU évolue différemment selon les départements (de -10% à la Martinique et à la Réunion à + 44% à la Guyane, entre 2010 et 2020). Les micros et petites exploitations prédominent nettement en Outre-mer (93 % des exploitations ultramarines)¹⁸.

Respectivement 37 % des exploitations à la Réunion et 30 % à la Guadeloupe sont spécialisées dans la culture de la canne. La culture fruitière domine à la Martinique (banane) et à Mayotte. Les exploitations mixtes polyculture et poly-élevage ont un poids important en Outre-mer et dominent à la Guyane.

1.5. Les revenus agricoles dépendent très largement du soutien public, tout en présentant des différences par type et taille d'exploitation

Les prix agricoles (prix de vente de la production) et les prix des intrants (alimentation animale, énergie, engrais, produits phytosanitaires...) nécessaires à la production agricole sont extrêmement volatils et les situations économiques des exploitants agricoles sont très diverses. Les revenus agricoles varient fortement selon les années et selon les spécialisations de la production (cf. Encadré 1), en fonction des contextes climatique, sanitaire et géopolitique.

Les autres sources de revenus du ménage peuvent en partie atténuer la volatilité des résultats économiques tirés de l'activité agricole et les écarts entre spécialisations, mais une grande disparité de niveau de vie demeure parmi les ménages agricoles. En 2020, en prenant en compte l'ensemble du revenu disponible du ménage, 16 % des personnes résidant dans un ménage comprenant au moins un exploitant agricole vivaient sous le seuil de pauvreté monétaire, contre 14 % dans l'ensemble de la population¹⁹.

Encadré 1 : Le revenu agricole français

Le résultat courant avant impôt (RCAI) par exploitant à temps plein, constitue un bon indicateur pour analyser le revenu des agriculteurs après aides perçues et charges payées. En 2023, le résultat courant avant impôts par unité de travail annuel non salarié (RCAI/UTANS) moyen s'élève à 36 358 €/UTANS, d'après les chiffres du RICA (voir *infra*). Il se caractérise par de fortes disparités en fonction de la structure des exploitations, des productions, et des territoires, et une très forte volatilité : toutes exploitations confondues, il a chuté de 39% entre 2022 et 2023. L'année 2022 avait été exceptionnelle en termes de revenus, mais la descente est brutale, notamment pour le secteur céréalier dont le revenu par exploitant passe de 66 500€ à 12 000€ en 2023 (-82%).

La structure du revenu agricole :

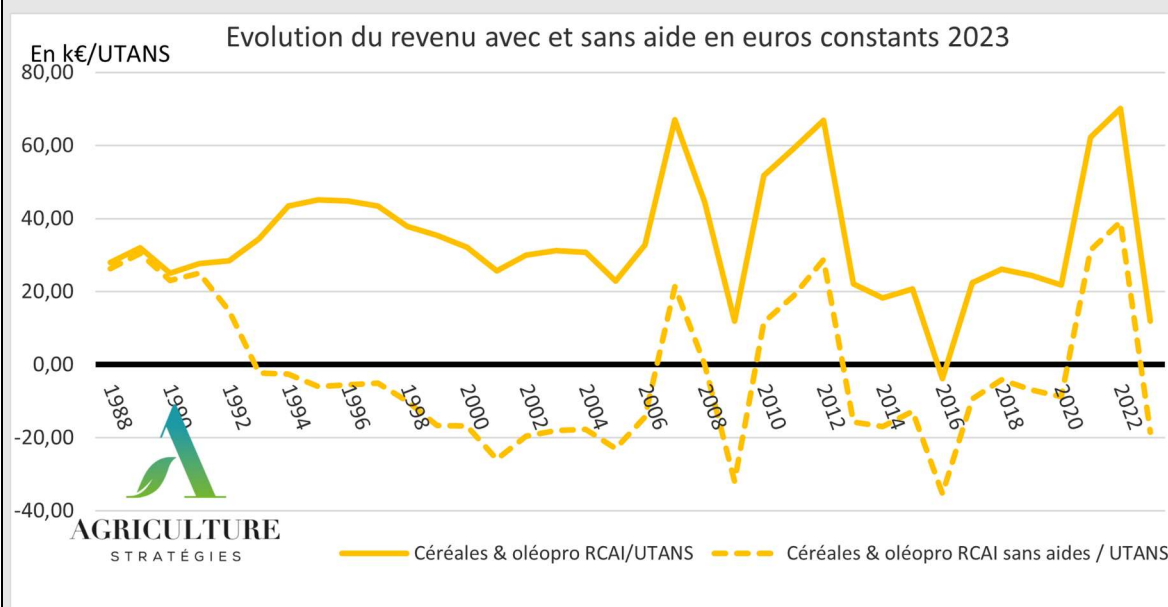
Le revenu agricole dépend du coût de production, de la productivité, des prix agricoles et de l'endettement (plus important en début de carrière). La dépendance aux subventions agricoles est

¹⁸ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, *Les visages de l'agriculture dans les départements d'Outre-mer*, Agreste primeur - mars 2022 – n°4

¹⁹ Barry et al., op. cit.

forte : les aides de la PAC représentent en moyenne 60% du revenu des exploitations agricoles dans l'UE et 80 % en France sur la période 2010-2018. Les aides sont particulièrement importantes pour les exploitations d'élevage bovins viande, ovins et caprins et dans les zones de montagne, mais elles sont également indispensables aux exploitations céréalières lorsque les prix de marché baissent : pour les céréales et oléo-protéagineux en 2023, elles ont représenté 254% du revenu.

Figure 2 : Evolution du revenu courant avant impôt par exploitant, avec et sans aides, pour les exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux, en euros constants, source Agriculture Stratégies d'après chiffres RICA



La répartition des aides²⁰ :

Les subventions sont mieux réparties en France que dans la plupart des autres États-membres avec les 20 % plus gros bénéficiaires qui touchent 51 % des aides directes, contre 81 % en moyenne dans l'UE.

Cette meilleure répartition est le résultat de nombreux facteurs propres à la France :

- une répartition du foncier plus équilibrée que dans le reste de l'UE (20 % des plus grandes exploitations françaises détiennent 52 % de la SAU, contre 83 % en moyenne UE) ;
- une convergence interne des paiements découplés opérée depuis 2015 qui permet de rééquilibrer la distribution des aides et de supprimer progressivement un avantage historique octroyé aux gros bénéficiaires (voir partie 2.1) ;
- la mobilisation du paiement redistributif sur les 52 premiers hectares des exploitations qui favorise les exploitations dont la surface est inférieure à cette valeur ;
- les plafonds mis en place sur les aides couplées animales et l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), qui imposent le respect d'un taux de chargement à l'hectare et limitent le nombre d'animaux primables par exploitation.

Le revenu agricole en Outre-mer²¹

²⁰ Plan stratégique national (PSN) de la politique agricole commune (PAC) 2023-2027 pour la France - Version approuvée par la décision d'exécution de la Commission européenne du 13/12/2023

²¹ PSN de la PAC 2023-2027 pour la France (cité)

Les revenus agricoles dans les territoires ultramarins sont fragiles, avec un RCAI/UTANS plus faible en moyenne qu'en métropole, notamment dû à la taille plus petite des exploitations (4 ha en moyenne), en particulier en Guadeloupe et à Mayotte ;

Le revenu est marqué par de fortes disparités entre filières et par une volatilité forte, notamment en lien avec des événements climatiques majeurs récurrents ces dernières années. La part des intrants (phytosanitaires et engrais) dans les consommations intermédiaires est très élevée dans les Antilles et ces derniers sont largement importés.

Les aides dans les Outre-mer bénéficient en majorité aux filières d'exportation, ce qui est lié à la répartition du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI).

L'agriculture bénéficie d'un suivi statistique spécifique, aux niveaux national et européen, notamment à travers le recensement agricole, qui a lieu tous les 10 ans dans l'ensemble des exploitations de l'UE (le dernier a eu lieu en 2020) et le réseau d'information comptable agricole (RICA), enquête annuelle sur un échantillon de fermes représentatives (cf. encadré 2). Un grand nombre d'enquêtes thématiques ou de filière sont par ailleurs menées, avec un pas de temps variable, par le service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère en charge de l'agriculture.

Encadré 2 : Le réseau d'information comptable agricole (RICA)

Mis en œuvre en France depuis 1968, le RICA est une enquête annuelle réalisée dans les États membres de l'UE selon des règles et des principes communs. Les données sont recueillies à partir d'une fiche d'enquête portant à la fois sur la comptabilité agricole de l'exploitation et des informations technico-économiques.

La fiche RICA définie au niveau européen est déclinée au niveau national pour être conforme aux normes comptables françaises et répondre à des besoins particuliers. Un retraitement de certaines données est effectué afin notamment de rendre les données des exploitations comparables entre elles (amortissements linéaires, évaluation des stocks à la valeur de clôture de l'exercice, formes sociétaires, etc.).

La très grande diversité des exploitations agricoles rend indispensable, pour cet exercice, leur classification. La statistique agricole européenne, et française en particulier, utilise depuis 1978 une typologie fondée sur l'orientation technicoéconomique des exploitations (OTEX) et la classe de dimension économique des exploitations (CDEX). Les OTEX constituent un classement des exploitations selon leur production principale (par exemple : « céréales et oléo-protéagineux », « maraîchage » ou « bovins lait »), tandis que les CDEX permettent une classification des entreprises agricoles selon leur dimension économique. La détermination de l'OTEX et de la CDEX d'une exploitation se fait à partir de données physiques : surfaces des différentes productions végétales et effectifs des différentes catégories d'animaux. À chaque hectare de culture et à chaque animal est appliqué un coefficient de valorisation, représentant la valeur de la production potentielle par unité de production (hectare ou animal) et exprimé en euros. Ces coefficients sont appelés coefficients de production standard (CPS) et établis par région. La production potentielle ainsi calculée est appelée production brute standard (PBS). Le total des PBS de toutes les productions végétales et animales donne la PBS totale de l'exploitation et permet de la classer dans sa CDEX. Les parts relatives de PBS partielles (c'est-à-dire des PBS des différentes productions végétales et animales) permettent de classer l'exploitation selon sa production dominante, et ainsi de déterminer son OTEX.

Sur le territoire métropolitain, le RICA couvre, avec un échantillon de 7 220 exploitations en 2023, l'ensemble des exploitations agricoles dont la PBS est supérieure ou égale à 25 000 € (exploitations petites, moyennes et grandes, dites encore « *exploitations professionnelles* »).

Pour les départements ultramarins (représentés par Guadeloupe et Réunion), le seuil d'intégration au RICA est de 15 000€ de PBS.

La population suivie en France (métropole et Outre-mer) dans le cadre du RICA en 2023 (les micro-exploitations sont hors du champ) est de l'ordre de 290 000 exploitations et couvre 98% de la PBS et 93% de la SAU.

Source : Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, Résultats économiques des exploitations agricoles – France - Réseau d'information comptable agricole (RICA)

En utilisant les données du RICA sur la période 2010 à 2022, dans une approche de long terme, et sur la période 2020 à 2022, pour une vision plus récente des performances, l'INRAE²² s'est livré à une analyse de l'évolution des revenus agricoles en France et de leur hétérogénéité. Ce travail met en évidence plusieurs points importants :

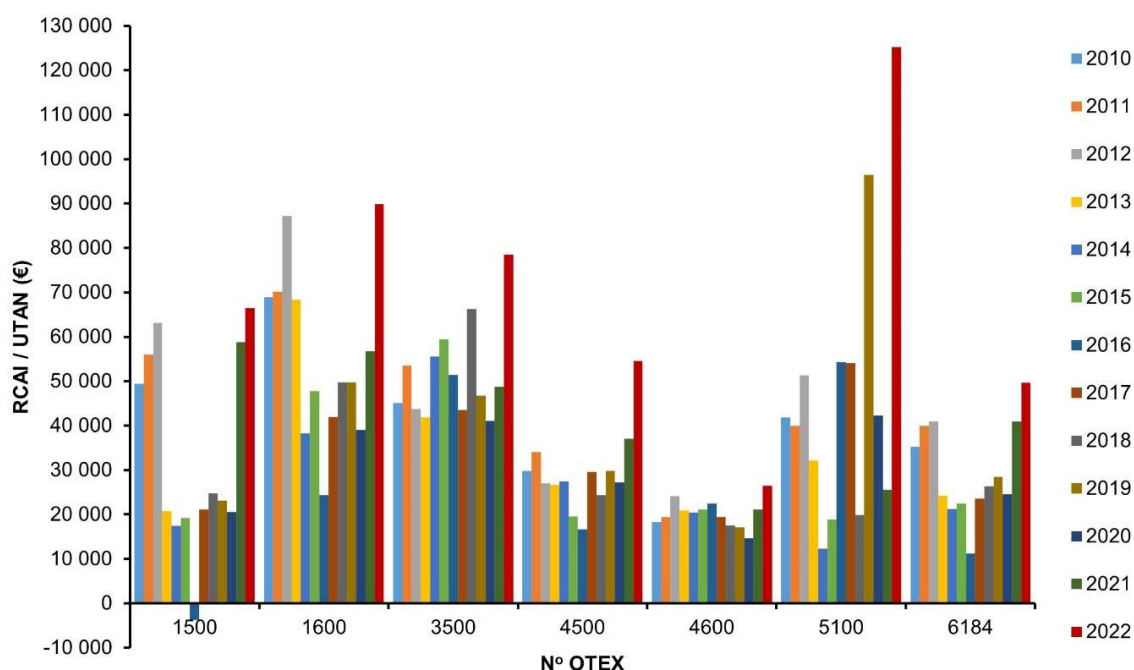
- une **forte variation interannuelle des revenus** (cf. graphique 7). Sur la période, la moins bonne année a été 2016 (récolte de céréales historiquement faible et courts mondiaux déprimés), avec un revenu moyen annuel toutes OTEX confondues par exploitant non salarié (RCAI/UTANS) de 21 300€ et la meilleure année 2022 (prix mondiaux des denrées agricoles élevés) avec une moyenne de 55 800€/UTANS. *In fine*, le RCAI/UTANS 2020-2022 (42 100€) a été plus élevé que celui observé sur la période 2010-2019 (31 800€) ;
- les **écarts et la dispersion des revenus entre exploitations** au sein des différentes OTEX, qui sont d'autant plus importants que l'OTEX est performante, et qui ont tendance à s'accroître les bonnes années ;
- des **écarts de revenus importants entre orientations de production** (cf. graphique 7). En moyenne annuelle sur 2010-2022, les meilleurs niveaux de revenus (RCAI/UTANS) sont observés pour les exploitations spécialisées en cultures générales²³ (56 100€), viticulture (52 000€), production porcine (47 200€). À l'opposé, celles qui présentent les revenus les plus faibles sont orientées vers l'élevage d'herbivores : bovins-lait (29 500€), ovins-caprins (21 700€), bovins-viande (20 200€). Les exploitations spécialisées en volailles (34 000€), en céréales et protéagineux (33 600€) et fruits et cultures permanentes (32 800€) tiennent une place intermédiaire ;
- le **poids des subventions d'exploitation dans les revenus : selon les OTEX**, ces subventions jouent un rôle plus ou moins important dans la formation du revenu agricole (cf. graphique 8). En moyenne nationale, toutes OTEX confondues, les subventions d'exploitation, ont représenté 74 % du revenu agricole sur la période 2010-2022. La dépendance aux subventions est particulièrement élevée dans les orientations bovins viande (200 % sur la période), ovins-caprins (154 %). Cela signifie que les coûts de production ont été, pour ces

²² Chatellier, V. (2024). *Le revenu agricole des agriculteurs et des éleveurs en France : une forte variabilité interannuelle (2010-2022) et de grandes disparités*. INRAE Productions Animales, 37(3), 8281.

²³ « Cultures générales » ou « autres grandes cultures », OTEX 1600: grandes cultures autres que les seules céréales et cultures d'oléoprotéagineux ou leur combinaison, ie plantes sarclées dont betterave industrielle, légumes frais de plein champ, tabac, combinaison de diverses grandes cultures – source : Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, service de la statistique et de la prospective, recensement agricole 2020, janvier 2020 – *Nomenclature d'orientation technico-économique des exploitations agricoles*

orientations, significativement supérieurs à la valeur de la production agricole. La rémunération de la main d'œuvre n'y serait pas possible, du moins en moyenne sur la période, sans les aides. Les dépendances sont aussi substantielles pour les exploitations spécialisées en bovins mixtes (123 %), céréales et protéagineux (115 %) et bovins lait (84 %). À elles six, ces orientations recouvrent près de 50 % des exploitations « *professionnelles*²⁴ » françaises. Tout au long de la période, les aides ont joué un rôle de stabilisation des revenus dans la mesure où les montants alloués par exploitation varient faiblement d'une année sur l'autre et ce surtout pour les exploitations les plus fragiles et les moins performantes économiquement.

Graphique 7 : Résultat courant avant impôt par UTA non salariée pour une sélection* d'OTEX entre 2010 et 2022 (en euros constants de 2022)

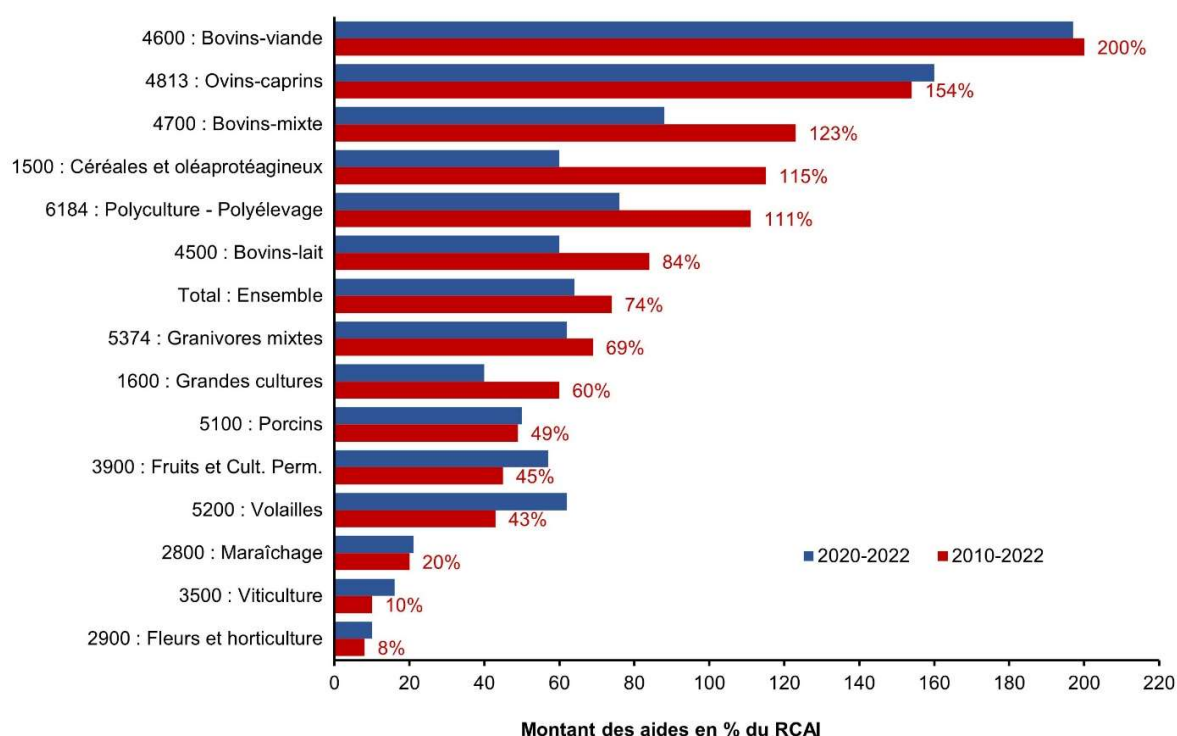


* 1500 : céréales et oléoprotéagineux ; 1600 : autres grandes cultures ; 3500 : viticulture ; 4500 : bovins-lait ; 4600 : bovins-viande ; 5100 : porcins ; 6184 : polyculture et/ou polyélevage.

Source : RICA France 2010-2022/Traitement V. Chatellier – op.cit.

²⁴ Voir note 7.

Graphique 8 : Montant des aides en % du résultat courant avant impôt selon les OTEX (% moyen sur les périodes 2010-2022 et 2020-2022)



Source : RICA France 2010-2022, INRAE.

2. LES DEPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU SECTEUR AGRICOLE RELEVANT DES NIVEAUX EUROPEEN, NATIONAL ET LOCAL ET S'ELEVANT A 32 Md€ PAR AN

La mission²⁵ a recensé l'ensemble des moyens publics concourant au secteur de l'agriculture. Ces moyens comprennent les financements européens, les crédits budgétaires, les dépenses fiscales et sociales, les budgets des collectivités territoriales ou encore les taxes affectées. Ce recensement n'est toutefois probablement pas exhaustif.

2.1. La politique agricole commune, une longue évolution depuis le soutien à la production vers la prise en compte de l'environnement

La Politique agricole commune (PAC), dotée d'un budget annuel de l'ordre de 9 milliards d'euros pour la France, est le soutien le plus important à l'agriculture. Née du Traité de Rome en 1957, entrée en vigueur en 1962, la PAC a en plus de 60 ans fortement évolué.

²⁵ Il est expliqué dans le rapport qu'un désaccord sur la méthode a conduit la mission, constituée de membres de l'IGF, de l'IGEDD et du CGAAER, à se scinder et les missionnés de l'IGF et de l'IGEDD d'une part, du CGAAER d'autre part, à produire deux rapports distincts. Pour autant, le recensement des moyens publics concourant aux différents secteurs étudiés (ici le secteur agricole) a été mené en commun.

Lors de sa création, ses objectifs ont été fixés par voie réglementaire au sein de l'article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), qui stipule que la politique agricole commune a pour but :

- a) d'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,
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,
- c) de stabiliser les marchés,
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements,
- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Elle est révisée tous les sept ans en moyenne, et les réformes successives et récentes de la PAC ont ajouté de nouveaux objectifs, en particulier le respect de l'environnement et du bien-être animal, la sécurité sanitaire et le développement rural.

Initialement conçue dans le but d'inciter à l'intensification de la production, les avantages accordés aux exploitations historiquement les plus productives ont été figés jusqu'à l'application du découplage en 2006. Les réformes de 2008, de 2014 et de 2021 ont engagé un mouvement important de réorientation des aides et une prise en compte croissante de l'environnement, dans un contexte de diminution du budget de la PAC en euros constants.

2.1.1. La première PAC, conçue pour sécuriser les agriculteurs et doper la production

L'objectif assumé de la PAC d'origine était de stimuler la production, à une époque où l'Europe n'était pas auto-suffisante dans bon nombre de productions, notamment en céréales et en viande bovine. Malgré l'existence d'excédents dans certaines productions et dans certains États-membres, l'Europe des six de l'époque reste globalement fortement déficitaire en produits agricoles et alimentaires et dépendante des importations pour son approvisionnement. Il faut alors produire plus pour sécuriser l'approvisionnement des consommateurs de la nouvelle Communauté Économique Européenne (CEE), et augmenter la productivité du travail pour dégager la main-d'œuvre nécessaire au développement industriel.

Pour cela, différents mécanismes ont été mis en place, afin de sécuriser l'environnement économique des agriculteurs pour les encourager à investir et se mécaniser. Le budget de la PAC a alors servi principalement à financer des **prix garantis** pour les productions agricoles dont les prix étaient liés à des marchés internationaux (céréales, oléoprotéagineux, lait, viande bovine). Si les prix du marché européen descendaient sous ce prix garanti, les denrées étaient achetées et stockées par la puissance publique à ce même prix, et revendues sur les marchés extérieurs, la différence entre le prix garanti et le prix mondial étant financée par la PAC via les restitutions aux exportations. Les produits agricoles étrangers qui rentraient au sein de l'Union devaient s'acquitter d'une taxe variable, appelée prélèvement aux importations, qui renchérisait le prix de la denrée pour que celle-ci ne puisse être vendue à un prix inférieur au prix garanti européen.

Les agriculteurs connaissaient donc à l'avance le prix de vente minimum de leur production, qui s'appliquait chaque année à l'ensemble des volumes produits, rendant économiquement rentable

l'intensification des pratiques à une époque où les intrants (engrais, pesticides, énergies) étaient très accessibles. Garantir un environnement économique stable aux agriculteurs et une visibilité sur les prix sans restriction sur les volumes a entraîné une augmentation rapide de la productivité, et l'Union européenne est devenue autosuffisante dans toutes les productions à l'exception des oléoprotéagineux dès la fin des années 70, et a commencé à générer des surplus importants (tableau 2).

Le début des années 80 a été marqué par une explosion des dépenses de la PAC, liée à deux causes distinctes : une cause endogène, liée à l'augmentation des surplus à exporter dans les productions les plus soutenues, et une cause plus exogène, liée à l'effondrement des cours mondiaux, qui ont fait augmenter le montant des restitutions aux exportations par unité de produit, puisque le prix garanti devenait bien plus élevé que le prix mondial.

Tableau 2 : Evolution du taux d'approvisionnement européen pour les principaux produits agricoles (production/utilisation en %), source : Eurostat, d'après Butault et al., 2004

	1956/60	1968/71	1973/74	1985/86	1992/93	1998/99
Céréales	85	90	91	110	120	116
Graines oléagineuses	n.a.	12	17	31	43	49
Huiles	n.a.	107	104	135	122	127
Tourteaux	n.a.	63	67	56	53	53
Viande bovine	92	88	90	107	108	103
Viande porcine	100	100	100	102	104	110
Viande de volailles	93	100	102	105	105	108
Beurre	101	108	98	110	121	99
Fromage	100	102	103	106	107	105
Lait en poudre	n.a.	135	186	220	212	201

La volonté de maîtrise des dépenses s'est traduite par **l'apparition de mécanismes d'encadrement des volumes produits**, en 1977, via une taxe sur les excédents laitiers puis de façon plus décisive, en 1984, par l'instauration des quotas laitiers, destinés à encadrer la production laitière de façon stricte. De même, les années 1980 connaissent une diminution des volumes qui sont soutenus par les prix garantis, avec l'instauration des quantités maximales garanties (QMG) sur les oléagineux puis les céréales, au-delà desquelles intervient une baisse progressive des prix garantis proportionnelle aux dépassements de production. On voit également apparaître les premières aides couplées en élevage, versées par animal, au début des années 1980, pour compenser la réduction des niveaux de soutien pour la viande bovine. La prime au maintien du troupeau vaches allaitantes (PMTVA), qui favorise les éleveurs naisseurs, et la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM), qui favorise les éleveurs engraisseurs, constituent les prémices de la première grande réforme de 1992 (Butault, 2004; Pollet, 2014 - encadré 3).

La réforme de 1992 concrétise le passage des prix garantis aux aides directes. **D'un mécanisme de soutien des prix, on passe à un système d'aides directes attribuées par hectare, par animal ou par litre de quota**, pour respecter les nouvelles règles d'encadrement des soutiens à l'agriculture

en cours de négociation au sein des instances mondiales du commerce (le GATT – accord général sur les tarifs douaniers et le commerce- est remplacé en 1995 par l'OMC - Organisation Mondiale du Commerce-). Les soutiens liés aux prix sont progressivement limités à des filets de sécurité tandis que les aides couplées compensatoires forment l'essentiel des aides directement versées aux producteurs, visant à soutenir le revenu. La sécurité alimentaire européenne n'étant plus sujette à inquiétudes, la PAC doit désormais contribuer à rendre compétitive une agriculture qui peine à s'ajuster au marché mondial.

Les paiements directs du 1^{er} pilier sont ainsi généralisés lors de la réforme de 1992 pour compenser le manque à gagner induit par la baisse des prix garantis en céréales et viande bovine. Dans le secteur laitier ce passage d'un soutien par des prix garantis à un soutien par des aides directes n'interviendra qu'en 2004 suite à la réforme de 2003, avec la création de l'aide directe laitière.

Le passage des prix garantis aux aides directes fixe une première fois dans le temps l'avantage donné aux exploitations situées dans les régions les plus productives. En productions végétales, les aides compensatoires à la production sont versées par hectare, **selon un montant européen pondéré par des rendements historiques régionaux sur la période 1986-1990, majoré sur les surfaces irriguées** - poussant ainsi au développement de systèmes d'irrigation dans certains territoires²⁶. En production laitière, l'aide est fixée par litre de quota et, en production animale, les aides sont calculées par animal, pour un nombre de têtes fixé par État membre selon une référence historique. La volonté de réguler la production pour diminuer les excédents est toujours présente, et la jachère devient obligatoire pour bénéficier des aides compensatoires et est primée.

Les principaux soutiens étant liés à la taille du cheptel et aux surfaces en culture, les exploitations de plus grande taille économique, avec le capital le plus important, sont plus aidées. Les exploitations situées dans des zones à hauts rendements historiques seront plus aidées que les autres à dimension égale, et cet avantage sera figé dans le temps. Cet effet est valable à la fois en cultures et en élevage, où les plafonds de chargement imposent de disposer de suffisamment de surfaces fourragères. La réforme entraîne ainsi une concentration des aides directes dans les grandes plaines céréalières²⁷. La première redistribution des aides aura lieu en 2008, et il faudra attendre 2014 pour une refonte en profondeur du système.

Enfin, tandis que les prairies n'ont pas été primées, les surfaces en maïs ensilage ont été fortement subventionnées, à la hauteur des surfaces en céréales, avantageant les exploitations produisant une alimentation animale peu ou pas basée sur l'herbe.

²⁶ François, P., Deneux, M. & Dmorine, J. P., (1998), *Quelle réforme pour la politique agricole commune* (rapport d'information 466 (97-98) 2ème partie - Commission des affaires économiques no 466),

²⁷ Butault, J.-P. & Lerouvillois, P., (1999), La réforme de la PAC et l'inégalité des revenus agricoles dans l'Union européenne : les premiers effets, *Economie et statistique*, vol. 329, n°1, p. 73–86.

Encadré 3 : aides couplées animales, soutiens à la production et à l'extensification

Les aides couplées au secteur animal font partie des premières aides directes de la PAC. La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) a été introduite en 1980, à l'origine exclusivement pour les éleveurs spécialisés en production allaitante. La prime spéciale aux bovins mâles (PSBM) apparaît, elle, en 1987.

Malgré un plafonnement des aides au nombre d'UGB détenues avant la réforme de 1992 et la condition d'un chargement maximal par hectare de surface fourragère principale (SFP) fixé à 3,5 UGB/ ha en 1993 puis 2 UGB/ ha en 1996, ainsi qu'une prime à l'extensification, ce sont **les systèmes qui avaient historiquement les plus forts chargements qui ont reçu les plus forts montants par hectare**.

En effet les primes à l'extensification n'ont pas permis de combler le manque à gagner par rapport aux systèmes avec les chargements les plus élevés : elles proposaient 36 écus par tête supplémentaire pour un chargement inférieur à 1,4 UGB/ ha de SFP. **Il restait donc plus rentable de disposer de chargements plus élevés**, puisque qu'avec un chargement maximum, en 1996, les éleveurs touchaient 290 écus/ ha au titre de la PMTVA pour chaque animal supplémentaire, alors que ceux qui touchaient le complément extensif touchaient au maximum 253 écus/ha. De plus, ces mesures de stabilisation de l'offre n'ont pas été efficaces car les éleveurs avaient anticipé le plafonnement du nombre de droits à PMTVA par rapport à l'historique et des chargements en augmentant leur cheptel et leurs surfaces les années précédant la réforme²⁸.

2.1.2. Le tournant vers une prise de conscience environnementale de la PAC est amorcé dans les années 90

La dégradation constatée de la qualité de l'eau et son lien avec les pollutions d'origine agricole ont conduit dès les années 80 à mobiliser l'opinion publique sur les questions d'ordre environnemental. La médiatisation de la baisse avérée de la biodiversité en milieu agricole et le discours des organisations non gouvernementales (ONG) ont attiré l'attention de la société sur les pratiques adoptées par les agriculteurs au cours de la période accélérée de « *modernisation* » de l'agriculture à partir des années 1950. Le livre vert de Jacques Delors, alors président de la Commission Européenne, souligne dès 1985 un certain nombre de nuisances liées aux pratiques agricoles mais aussi la responsabilité de certains outils de régulation publique de la PAC dans le développement de ces pratiques²⁹.

La prise en compte explicite de l'environnement par la PAC est confirmée par le Traité de Maastricht (1992) comme une orientation devenue essentielle, en prônant l'intégration des exigences en matière de protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté. La réforme de 1992 s'accompagne de fait d'un règlement agro-environnemental³⁰ : les mesures agro-environnementales (MAE) apparues en 1985 de façon facultative sont alors reconduites et généralisées à tous les États membres. Elles ouvrent l'accès à

²⁸ Borzeix, V., (2014), La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages bovins viande.

²⁹ Bazin, G., (2003), La PAC contre la multifonctionnalité ? Économie rurale, vol. 273, n°1, p. 236-242, Cour des comptes européenne, (2011), Régime de paiement unique (rpu): questions à examiner en vue d'améliorer la bonne gestion financière (Rapport spécial no 5), Rapport spécial, CCE.

³⁰ Règlement (CEE) n°2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel

des primes incitatives pour un engagement contractuel de 5 ans à la mise en œuvre de pratiques spécifiques favorables à l'environnement.

Parmi ces mesures figure la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), plus communément appelée *"prime à l'herbe"*. Comme l'ICHN, elle est soumise à des critères d'âge maximum (60 ans), de localisation et de chargement (compris entre 0,3 et 1,4 UGB/ ha de surface fourragère principale - SFP), un taux de prairies d'au moins 75 % de la SAU et le respect d'une fertilisation azotée réduite sur les prairies. L'introduction de cette PMSEE a contribué à freiner le recul des prairies observé de façon importante depuis 1988. Néanmoins, cette prime, de l'ordre de 46 €/ ha en 2000, a été plafonnée à 100 ha, alors que la prime au maïs était de 380 €/ ha en moyenne et non plafonnée. **Un agriculteur qui cultivait du maïs fourrage pour nourrir son troupeau était donc beaucoup plus soutenu par hectare qu'un agriculteur qui adoptait une conduite basée sur les prairies.** De plus, l'alimentation à partir de maïs ensilage s'accompagnant d'une consommation importante de tourteaux pour l'apport protéique nécessaire à la fabrication de lait ou de viande, dans un contexte où les droits de douane n'existent pas pour le tourteau de soja, les éleveurs de ces modèles dits « *conventionnels* » étaient d'autant plus favorisés.

La réforme de l'Agenda 2000 reprend à son compte les objectifs de la PAC d'origine (une agriculture européenne compétitive, un niveau de vie équitable et une stabilité des revenus pour les agriculteurs) mais renforce ses ambitions environnementales avec la promotion « *des méthodes de production respectueuses de l'environnement capables de fournir les produits de qualité qui répondent aux attentes de la société* », d'« *une agriculture riche de sa diversité, préservant la valeur des paysages et un monde rural vivant et actif* », et « *une justification du soutien à l'agriculture par la prestation de services que la société attend des agriculteurs* »³¹.

Aux préoccupations environnementales s'ajoutent des préoccupations socio-économiques nouvelles concernant les fonctions de l'agriculture, autres que la production agricole, qui se traduisent en 1999 par la création d'un « *deuxième pilier* » de la PAC, alimenté par un budget propre. Ce budget consacré au développement rural bénéficie en effet d'une dotation communautaire spécifique, répartie entre États membres, accessible sous réserve d'un co-financement par ces derniers de 25 à 50%³². Le 2nd pilier, qui regroupe et ordonne un certain nombre de dispositions préexistantes, affiche des objectifs multiples, tels que l'aide à l'installation et à la modernisation des exploitations, le développement de la qualité et l'identification des produits, le financement de l'aménagement des espaces ruraux, la préservation de l'environnement et des paysages, le maintien de l'agriculture dans les zones à contraintes spécifiques.

Lors de sa mise en place, le budget du 2nd pilier représentait 10 % du budget de la PAC sur la période 2000-2006. Son poids sera progressivement renforcé par la suite (il représente aujourd'hui environ 25% du budget communautaire) et son financement se verra également renforcé par les effets de la modulation, qui consiste à transférer des fonds du 1^{er} vers le 2nd pilier (3% en 2003, 5% en 2007, près de 8% en France aujourd'hui).

³¹ COM [98] 0158 final

³² Et au-delà dans les pays et régions d'Europe les plus pauvres.

Lors de la réforme de 2014, le budget affecté au 2nd pilier est en France en augmentation (+8,6 % par rapport à 2013 soit 150 millions par an) alors qu'il baisse en moyenne de 8 % pour les autres pays de l'UE.

2.1.3. Le découplage a figé les avantages historiquement donnés aux exploitations les plus intensives, les réformes suivantes visent à un rééquilibrage des soutiens

Pour respecter les engagements en cours de négociation à l'organisation mondiale du commerce (OMC), qui supposent des aides sans effets distorsifs sur la concurrence, donc sans effets incitatifs ou régulateurs sur la production, l'UE valide lors de la réforme de 2003 le principe du régime de paiement unique, ou RPU, qui sera mis en place en 2006. Il s'agit d'un paiement à l'hectare désormais totalement indépendant de l'acte de production puisque, que l'agriculteur sème ou non, quels que soient le rendement et l'espèce semée, l'aide perçue restera inchangée.

La réforme de 2003 laisse le choix aux États membres d'harmoniser les montants des paiements par hectare à l'échelle nationale ou régionale, ou de choisir une affectation individuelle, en fonction du montant d'aide perçu au moment de la réforme, directement lié à l'historique propre de chaque exploitation. Dans le premier cas, le montant de l'aide à l'hectare est calculé selon une moyenne régionale (ou nationale) si bien que toutes les exploitations du pays ou d'une même région administrative ou agricole perçoivent le même paiement unique à l'hectare (choix de l'Allemagne). Dans le second cas, on considère les aides perçues par l'exploitation au moment de la réforme, ce qui, compte tenu d'un historique très différent d'une exploitation à l'autre, conduit à un montant à l'hectare différent pour chaque exploitation. Ce nouveau système d'aides découplées concerne les secteurs des cultures, de la viande bovine et ovine et du lait.

La France a choisi la deuxième option, à savoir un calcul des paiements uniques (dénommés droits à paiement unique ou DPU) **en fonction de l'historique de chaque exploitation**. Chaque agriculteur disposera d'un droit à paiement unique calculé de la façon suivante : le montant annuel de primes perçues par l'exploitation sur les années 2000, 2001 et 2002 est divisé par le nombre d'hectares ayant permis l'accès à ces primes historiques. Dans le secteur du lait, la baisse des prix garantis pour le beurre et la poudre de lait, amorcée en 2004, est compensée par une nouvelle aide directe (l'aide directe laitière ou ADL) proportionnelle au quota détenu par l'exploitation, qui augmente avec la diminution programmée des prix garantis. Liée à la production en 2004 et 2005, cette aide sera totalement découplée et intégrée au DPU lors de la mise en application du découplage en 2006.

En France, l'application du découplage des aides en 2006 ne modifie pas leur distribution. Les aides découplées sont restées liées à la surface, sans plafonnement et continuent de favoriser les plus grandes exploitations historiquement situées dans les régions de cultures les plus productives et avec des élevages aux chargements plus importants avec des parts de surfaces en prairie plus faibles, au profit du maïs ensilage³³. Avec la réforme de 2003, des mesures contestables en termes d'impact environnemental disparaissent, comme la prime au maïs

³³ Kroll, J.-C., (2013a), « Le découplage des aides : une chimère théorique, un frein à l'innovation agronomique, vol. 3, n°1.

ensilage et aux cultures irriguées, dont les montants sont néanmoins intégrés dans les DPU des agriculteurs aux pratiques historiquement les plus « *intensives* »³⁴.

La réforme de 2008 acte au travers du « *plan Barnier* » une première redistribution des aides, qui s'opère depuis les céréaliers vers l'élevage. Des DPU « *herbe* » (attribués sur les prairies pâturées ou fauchées) sont alors créés, de même que des DPU « *maïs en élevage* ». Ces DPU herbe étant considérés comme des DPU normaux, les agriculteurs seront les années suivantes libres de les activer avec n'importe quelle culture admissible. **Les montants de ces DPU seront supérieurs pour les plus forts chargements, favorisant toujours davantage les exploitations les plus productives à l'hectare plutôt que les exploitations plus extensives.** Cette réforme qui implique globalement un découplage plus poussé des aides couplées historiques autorise cependant la distribution de nouvelles aides couplées, en plus de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA). Elles sont regroupées au sein de l'article 68 (qui mobilise jusqu'à 10 % du budget du 1^{er} pilier) du règlement dédié. Cet article est utilisé à son maximum en France, à hauteur de 385 millions € par an. Il concerne les aides animales, végétales et des aides à l'assurance récolte.

La réforme de 2014 marque un tournant particulier dans l'histoire de la PAC, car elle vise à réduire de façon importante les écarts liés à l'historique en harmonisant le montant unitaire des aides découplées autour d'une moyenne nationale ; il s'agit du mécanisme de convergence des aides. La carte ci-dessous (figure 3) illustre les disparités de la situation en 2014 : la valeur moyenne du DPU (sur la base des surfaces primées en 2014) varie entre les départements de 40 €/ha pour les Pyrénées Orientales à 350 €/ha pour la Marne.

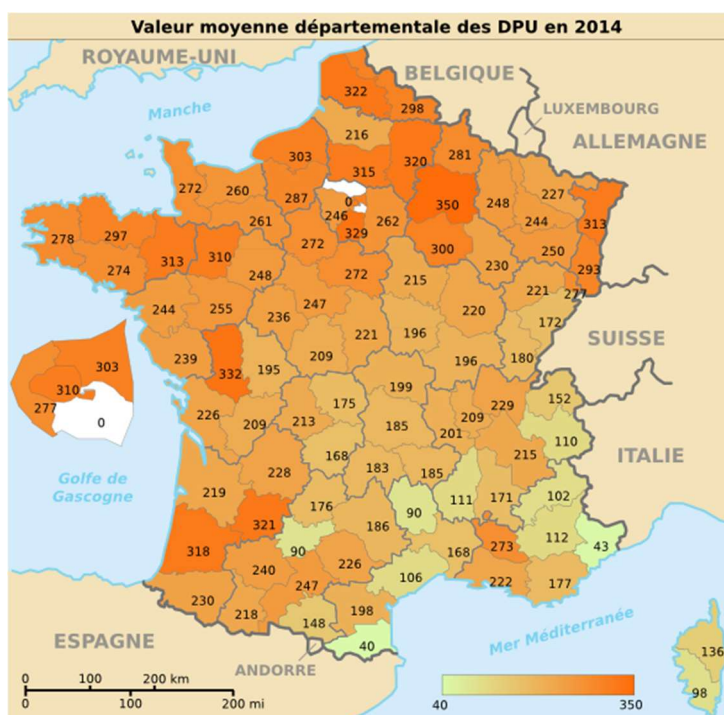


Figure 3 : Valeur moyenne départementale des DPU en 2014, Kirsch, 2017³⁵, d'après les données ASP

³⁴ La mission entend par « intensif » un système de production engendrant une plus forte production par hectare, par animal, généralement en lien avec des pratiques techniques qui impliquent des charges en engrais, en produits phytosanitaires, en travail du sol et en alimentation animale supérieures. Les systèmes dits « extensifs » sont par opposition des systèmes avec une production par hectare et par animal moins élevée.

³⁵ Kirsch, A. (2017). *Politique agricole commune, aides directes de l'agriculture et environnement : analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni* (Thèse de doctorat, Université Bourgogne Franche-Comté).

Pour parvenir à cette harmonisation, les aides découplées initialement uniquement constituées des DPU sont scindées en trois nouvelles aides distinctes :

- le DPB (droit à paiement de base), dont la valeur se rapproche pour chaque agriculteur de la moyenne nationale. En France l'élimination des références historiques et la convergence interne ont été mises en place progressivement entre 2015 et 2019 et restaient partielles, puisqu'en 2019 les agriculteurs devaient avoir fait 70 % du chemin vers la moyenne nationale³⁶. La valeur moyenne du DPB en 2019 était proche de 114€/ha ;
- un paiement vert ou écologique, soumis à des conditions environnementales, devant obligatoirement mobiliser 30 % du budget du 1^{er} pilier et dont la valeur est déterminée au prorata de la valeur des DPB de l'exploitant par rapport à la moyenne nationale (donc variable selon les exploitations). Il sera en moyenne en France de 80€/ha en 2019 ;
- un paiement redistributif au profit des petites exploitations, plafonné par exploitation à la surface moyenne de la France. Il sera proche de 49€/ha en 2019 (mais versé uniquement sur les 52 premiers ha de l'exploitation).

À ce mécanisme de convergence interne propre à chaque État membre, s'ajoutera également **la convergence externe**, qui vise à affecter à chaque pays une enveloppe d'aides directes du 1^{er} pilier qui permette à chacun de se rapprocher de la moyenne de l'UE par hectare de SAU. Comme le paiement moyen à l'hectare en France est supérieur à la moyenne européenne, l'enveloppe globale va diminuer de 2 % sur la période 2015-2019 par rapport à l'année 2013. Le budget européen étant pour la première fois en diminution en euros courants (de -3,4 % par rapport à la programmation précédente), le budget consacré à l'agriculture (1^{er} et 2nd piliers confondus) l'est également (de -10 %)³⁷. L'enveloppe du 1^{er} pilier français a baissé en réalité de 13 % (après transfert du premier vers le second pilier) par rapport à 2013 en euros courants. Mais lorsqu'on prend en compte l'inflation (euros constants), la baisse est bien plus marquée et s'élève à 20%³⁸.

Ces mécanismes ont eu de profonds effets redistributifs. Le montant attribué en moyenne aux exploitations de grandes cultures a diminué de plus de 25 % entre 2007 et 2017, 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. Alors que les exploitations de grandes cultures étaient les plus grosses bénéficiaires des aides en 2007 en France, ce n'était d'ores et déjà plus le cas en 2017, la redistribution se faisant au profit des exploitations d'élevages herbivores (bovins lait, bovins viande, bovins mixtes, ovins/caprins). Territorialement parlant, un rééquilibrage s'est ainsi opéré, schématiquement, de la moitié Nord vers la moitié Sud du pays (massif central et Alpes en particulier).

Compte tenu de ces redistributions importantes engagées lors la réforme de 2014, un objectif de stabilité a été poursuivi lors de la réforme suivante, qui a été mise en application en 2023.

Les droits à paiement de base (DPB)³⁹ sont maintenus et la convergence des aides engagée depuis 2015 se poursuit, en deux étapes (en 2023 puis 2025), pour réaliser plus de la moitié du chemin restant vers une convergence totale. Parallèlement, la structuration des aides s'est à

³⁶ Sous réserve de l'évaluation à mi-parcours qui statuera sur le budget mobilisé par le paiement redistributif à horizon 2020.

³⁷ Institut de l'élevage, 2014

³⁸ Calculs des auteurs d'après les chiffres de la CCAN (paiements communautaires et nationaux) en budgets exécutés

³⁹ Le droit à paiement de base est versé indépendamment du type de production agricole de l'exploitation. Pour les agriculteurs actifs au sens du règlement européen, la détention de DPB est une des conditions pour bénéficier des autres aides découplées.

nouveau modifiée, dans un contexte de réduction budgétaire liée aux effets de l'inflation et de la convergence externe (figure 4) :

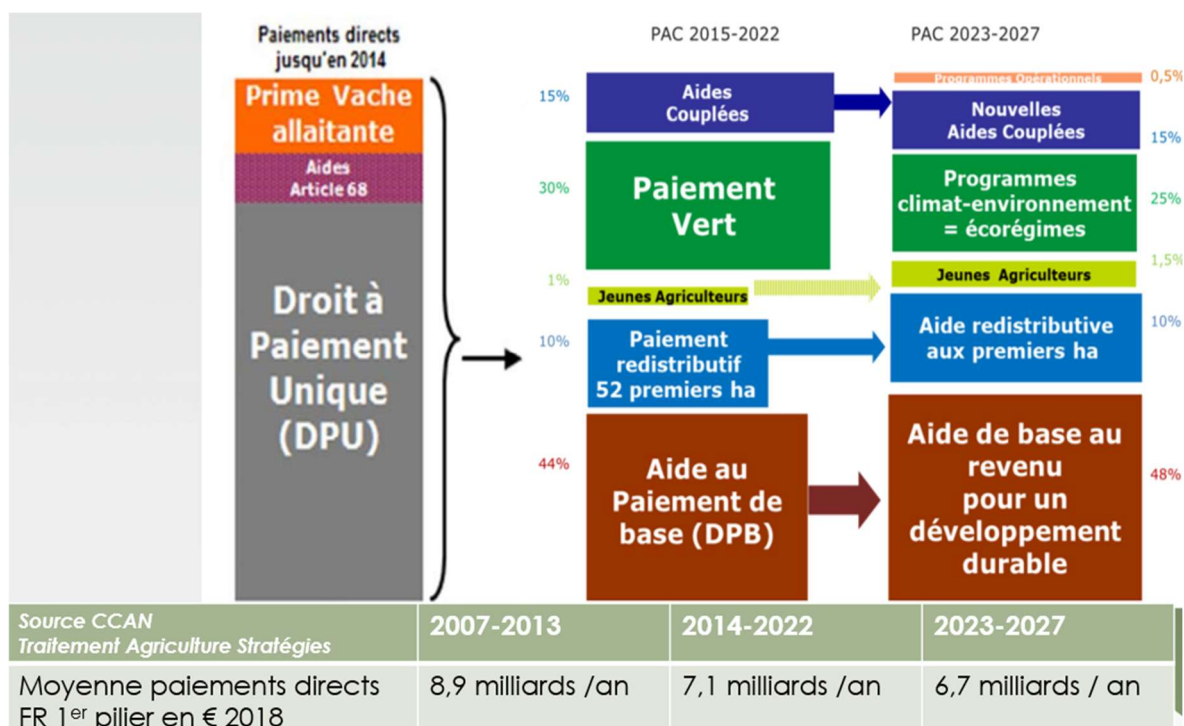


Figure 4 : Evolution de la répartition des aides du 1^{er} pilier en France sur les trois dernières réformes, source Agriculture Stratégies d'après Chambre d'Agriculture de Normandie et CCAN

Les principaux éléments sont :

- 96 % des exploitations bénéficieront, à partir de 2026, de droits à paiement de base (DPB) compris entre +/- 10 % de la valeur moyenne (estimée à 129 € pour la France en 2026) contre 69 % en 2019 et 29 % en 2015 ;
- l'enveloppe consacrée au paiement redistributif est maintenue à 10 % de l'enveloppe des paiements directs. Le paiement redistributif reste versé sur les 52 premiers hectares (ha), pour consolider les petites et moyennes exploitations, alors que la SAU moyenne française se situe désormais à 69 ha ;
- Le paiement vert est remplacé par l'éco-régime⁴⁰, dont le montant ne sera plus proportionnel au montant du DPB mais fixe et identique pour chaque exploitation à niveau d'engagement équivalent. Les exigences écologiques relatives au paiement vert doivent toujours être respectées par les exploitants car elles ont été intégrées dans la conditionnalité (voir *infra*) et les montants de l'éco-régime varient selon différents niveaux d'exigences environnementales nouvelles. **Le montant moyen du paiement vert était de 80 €/ha, et le niveau de base de l'éco-régime permet d'obtenir en remplacement un paiement de**

⁴⁰ Trois voies permettent d'accéder à l'éco-régime : la voie des pratiques de gestion agroécologique des surfaces agricoles, la voie des éléments favorable à la biodiversité et la voie de la certification environnementale. Chaque voie d'accès comprend un niveau de base et un niveau supérieur. Les exploitants dont la totalité des surfaces sont cultivées en bio ont accès à un troisième niveau de paiement, dit « spécifique AB », plus élevé de 30€/ha que le niveau supérieur « de droit commun ». Un bonus haie de 7€/ha est accessible par la voie des pratiques et par la voie de la certification environnementale.

45 €/ha⁴¹, tandis que le niveau supérieur donne accès à un paiement de 62€/ha⁴². Les exploitations en agriculture biologique perçoivent un paiement spécifique correspondant au niveau supérieur majoré de 30€/ha (soit 92€/ha⁴³). Un bonus haie de 7€/ha est également accessible sous certaines conditions.

Il apparaît important de souligner que l'éco-régime, souvent critiqué pour son caractère trop accessible et son manque d'ambition environnementale, a apporté en moyenne aux exploitations agricoles (hors exploitations bio) un montant inférieur au montant du paiement vert, alors qu'elles devaient continuer à respecter les exigences de ce dernier, désormais intégrées à la conditionnalité, et en outre souscrire, pour le percevoir, aux nouvelles obligations de l'éco-régime. D'après les chiffres du Service de la statistique et de la prospective du ministère en charge de l'agriculture, l'éco-régime a été souscrit dans sa première année de mise en œuvre par 88 % des exploitations éligibles à la PAC, dont 82 % au niveau d'ambition et de rémunération supérieur.

In fine, en France, grâce à ces mécanismes redistributifs, les aides de la PAC sont réparties de façon plus équilibrée que dans le reste de l'UE (voir *supra*).

2.1.4. La conditionnalité se renforce au fil des réformes

Depuis 2003, les agriculteurs sont soumis au respect des règles de la conditionnalité pour toucher les paiements de la PAC de différentes natures :

- Les paiements directs : paiements découplés, aides couplées pour des productions animales ou végétales ;
- Les paiements annuels : aide à la conversion ou au maintien en agriculture biologique, mesures agro-environnementales et climatiques – MAEC – surfaciques, forfaitaires et de transition, engagements de gestion en faveur de l'apiculture, de la protection des races menacées, de dispositifs de protection des troupeaux contre la prédation et des aides au gardiennage des troupeaux hors zones de prédation, de l'indemnité compensatoire de handicap naturel – ICHN ;
- Les aides à la restructuration du vignoble et à la reconversion du vignoble ;
- Les aides du programme POSEI.

En cas de manquement, des sanctions financières peuvent être prononcées et entraînent une réduction des aides proportionnelle à la gravité de celui-ci.

La conditionnalité⁴⁴ porte sur deux types d'exigences :

- des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) jugées prioritaires par le législateur et portant sur le secteur de l'environnement, de la santé publique, de la santé

⁴¹ Montant unitaire 2024, légèrement inférieur au montant 2023

⁴² Idem

⁴³ Idem

⁴⁴https://mesdemarches.agriculture.gouv.fr/demarches/exploitation-agricole/demander-une-aide-pac/article/s-informer-sur-la-conditionnalite?id_rubrique=12

végétale et du bien-être animal. Elles sont issues d'un ensemble composé de 19 règlements et directives européens.

- des exigences supplémentaires propres à la PAC, dites « bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) », que l'agriculteur doit respecter sur les surfaces, les animaux et les éléments dont il a le contrôle.

Les BCAE concernent 4 thèmes : l'érosion des sols, le maintien des taux de matières organiques des sols, la conservation de la structure des sols, et le niveau minimal d'entretien des terres. **À chaque réforme, le contenu des BCAE est modifié, elles se renforcent et se complètent de nouvelles mesures. En parallèle, de nouveaux règlements ou directives apparaissent et viennent renforcer le corpus d'exigences réglementaires en faveur de l'environnement et du bien-être animal.**

Depuis 2013, ces exigences sont complétées par le verdissement puis l'éco-régime, qui soumettent une partie des aides du premier pilier au respect d'exigences additionnelles liées aux surfaces. Les critères liés au verdissement ont été intégrés dans les BCAE lors de la dernière réforme et leur respect (avant les mesures dérogatoires que nous évoquerons ensuite) est désormais exigé pour toucher l'ensemble des aides soumises à la conditionnalité (figure 5).

	2014-2020	2023-2027
Exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG)		
	ERMG	Mêmes ERMG + nouvelle ERMG 1 concernant la directive sur l'eau et ERMG 8 sur l'utilisation des pesticides — ERMG sur l'identification et le bien-être des animaux
Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)		
Changement climatique	Verdissement. La part de prairies permanentes par rapport à la surface agricole totale déclarée par les agriculteurs ne diminue pas de plus de 5 % par rapport à un ratio de référence établi en 2015	BCAE 1. La part de prairies permanentes par rapport à la surface agricole totale au niveau national, régional, sous-régional, au niveau du groupe d'exploitations ou de l'exploitation ne diminue pas de plus de 5 % par rapport au ratio de 2018
		BCAE 2. Protection des zones humides et des tourbières
	BCAE 6. Maintien des niveaux de matière organique des sols, notamment par l'interdiction du brûlage du chaume	BCAE 3. Interdiction du brûlage du chaume
Eau et sols	BCAE 1. Établissement de bandes tampons le long des cours d'eau	BCAE 4. Établissement de bandes tampons le long des cours d'eau
	BCAE 2. Procédures d'autorisation pour l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation	Intégrée dans la nouvelle ERMG 1
	BCAE 3. Protection des eaux souterraines contre la pollution	Intégrée dans la nouvelle ERMG 1
	BCAE 4. Couverture des sols	BCAE 6. Couverture minimale des sols pour ne pas avoir de terre nue pendant les périodes les plus sensibles
	BCAE 5. Gestion des terres pour limiter l'érosion	BCAE 5. Gestion du travail du sol en vue de réduire le risque de dégradation et d'érosion des sols, en tenant compte de la déclivité
	Verdissement. Diversification des cultures (surface agricole supérieure à 10 ha, dont moins de 75 % recouverts d'herbe)	BCAE 7. Rotation des cultures sur les terres arables

Biodiversité	Verdissement. 5 % de surfaces d'intérêt écologique (SIE) sur les terres arables (de plus de 15 ha, dont moins de 75 % recouverts d'herbe)	BCAE 8.1. 4 % de la surface consacrée à des éléments non productifs (surface agricole de plus de 10 ha, dont moins de 75 % recouverts d'herbe). Possibilité d'opter pour 3 % en incluant des zones productives jusqu'à obtenir un total de 7 %
	BCAE 7. Maintien des particularités topographiques, interdiction de tailler les haies et les arbres durant la période de nidification et de reproduction des oiseaux, mesures destinées à éviter les espèces végétales envahissantes (facultatif)	BCAE 8.2. Maintien des particularités topographiques, interdiction de tailler les haies et les arbres durant la période de nidification et de reproduction des oiseaux, mesures destinées à éviter les espèces végétales envahissantes (facultatif)
	Verdissement. Interdiction de convertir ou de labourer les prairies permanentes situées dans des zones désignées comme écologiquement sensibles par les États membres dans des zones Natura 2000 et, le cas échéant, en dehors de ces zones	BCAE 9. Interdiction de convertir ou de labourer des prairies permanentes désignées comme prairies permanentes écologiquement sensibles sur des sites Natura 2000

Figure 5 : BCAE et ERMG — Correspondance entre les périodes, source Cour des Comptes européenne⁴⁵, sur la base d'un article de Guyomard, H., et al., *How the Green Architecture of the 2023-2027 Common Agricultural Policy could have been greener, 2023*.

La conditionnalité impose donc, au fil des réformes, un effort croissant en faveur de l'environnement pour toucher les aides. Néanmoins, ce dispositif est laissé au choix des États membres en ce qui concerne les BCAE, si bien que les agriculteurs de l'UE ne sont pas tous soumis aux mêmes contraintes.

Pour illustrer ce point, on peut considérer l'exemple de la BCAE sur les bandes tampons. Depuis la dernière réforme, en Espagne et en France, ces bandes de terrain sur lesquelles il est interdit d'épandre des intrants et de cultiver la terre doivent être recouvertes d'herbe (afin de retenir l'eau et protéger le sol contre la percolation des pesticides), mais pas dans les autres États Membres. Le zonage sur lequel s'appliquent ces bandes tampons est à l'appréciation de l'État membre (en France le zonage a été révisé et concerne les cours d'eau mais aussi certains fossés). La largeur de ces bandes était historiquement également à l'appréciation de l'État membre, et la réforme de 2021 visait à harmoniser ce point mais sans succès. En effet, cette largeur est fixée à 3m pour les BCAE, mais ne doit pas devenir inférieure aux exigences émises par les transpositions nationales des directives sur l'eau (en Wallonie, elle est ainsi fixée à 6m et en France à 5m, voire plus dans les zones vulnérables à la pollution par les nitrates d'origine agricole).

Dans un ouvrage récent⁴⁶, l'INRAE s'est intéressé aux effets de la conditionnalité sur la biodiversité et indique que « Ces exigences sont susceptibles d'avoir des effets positifs sur la biodiversité : la continuité de la couverture des sols fait que ceux-ci peuvent être des zones de refuge et de reproduction pour de nombreuses espèces ; l'entretien des jachères par la fauche augmente la diversité des microbes et des arthropodes ainsi que la qualité biologique des sols ; le maintien de plusieurs éléments topographiques est très favorable à la faune et à la flore sauvages. La modestie des pénalités associées au non-respect des exigences et le faible taux d'inspection sur place sont deux limites du dispositif. Une limite plus générale est le faible niveau d'ambition de la conditionnalité

⁴⁵ Cour des comptes européenne (2024), Les plans relevant de la politique agricole commune : plus verts mais en deçà des ambitions climatiques et environnementales de l'UE, rapport spécial 2024/20.

⁴⁶ Dupraz, P., Pellerin, S., & Sirami, C. (2020). Deux enjeux majeurs pour la future PAC : le climat et la biodiversité. Guyomard H.(dir.), *Quelle Politique Agricole Commune demain*, 139-168.

au regard du déclin des prairies permanentes, de la simplification des rotations, des assolements et des paysages agricoles, et de la disparition des haies et des talus engendrée par l'agrandissement des tailles des parcelles. Cette triple limite a motivé l'introduction du verdissement à l'occasion de la réforme de la PAC de 2013. »

Contrairement à la conditionnalité qui fait l'objet de contrôles aléatoires, les exigences liées au verdissement puis aux éco-régimes sont contrôlées de manière systématique lors des déclarations PAC, grâce à un contrôle informatique et satellitaire.

Cependant, dès la première année d'application de la PAC 2023-2027, les BCAE renforcées ont fait l'objet de dérogations.

En France, la BCAE 7 imposait deux obligations :

- Une obligation annuelle : sur au moins 35% de la surface en culture, la culture principale doit différer de la culture de l'année précédente, à défaut de quoi une culture secondaire doit être mise en place. C'est cette disposition qui fait l'objet de la dérogation exceptionnelle pour la campagne 2023.
- Une obligation pluriannuelle : à compter de 2025, sur chaque parcelle, on doit constater, sur la campagne en cours et les trois campagnes précédentes, au moins deux cultures principales différentes, ou bien qu'une culture secondaire a été mise en place chaque année. Cette obligation n'a pas été remise en cause.

A la suite des dérogations accordées par l'UE à la demande d'un certain nombre d'États membres dans le contexte de la guerre en Ukraine qui a perturbé les marchés des matières premières agricoles, les agriculteurs français ont ainsi pu, en 2023, implanter la même culture que l'année précédente, sans nécessité d'implanter une culture secondaire (dérogation BCAE 7).

La BCAE 8 donnait le choix entre deux options :

- Détenir au moins 4% d'infrastructures agroécologiques (IAE) et terres en jachères (haies, murets, bosquets, surfaces en jachères et bordures enherbées...) sur les terres arables de l'exploitation ;
- ou au moins 7% d'IAE, terres en jachères, cultures dérobées et fixatrices d'azote (sans utilisation de produits phytosanitaires) dont au minimum 3% d'IAE et terres en jachères.

Pour les mêmes raisons que citées précédemment, en 2023, les agriculteurs ont pu cultiver les surfaces en jachères, avec toutefois une interdiction d'y implanter du soja ou du maïs (dérogation BCAE 8).

En 2024, suite aux mouvements agricoles de l'automne-hiver 2023-2024, la BCAE 8 a à nouveau été assouplie puisque n'y subsistent plus désormais que l'obligation de maintenir les haies, arbres et bosquets et l'interdiction de taille des arbres et des haies pendant la période de nidification. Il n'y a donc plus d'obligation de respecter un pourcentage de surfaces agroécologiques et cette disposition a été prolongée pour le reste de la programmation 2023-2027.

Néanmoins, les effets de cette dérogation sur les jachères restent pour partie limités, car les jachères sont prises en compte dans le calcul des points à atteindre pour l'éco-régime par la voie des pratiques (voir *infra*). Pour être comptabilisées par cette voie (choisie par 83% des déclarants en 2023) les jachères ne doivent pas être cultivées.

La BCAE 1, qui concerne le maintien des prairies permanentes, a, elle aussi été assouplie, en raison des effets de la décapitalisation du cheptel bovin qui entraîne une difficulté à valoriser les prairies dans les zones où l'élevage disparaît. Initialement, une baisse de 2 à 5 % du ratio annuel de prairies

permanentes, comparé au ratio de référence de 2018, entraînait l'entrée de la région concernée en régime d'obligation de compensation, et une obligation de réimplantation individuelle s'appliquait dans les régions concernées par une baisse supérieure à 5 %. En 2024, le seuil de déclenchement du système d'obligation de compensation au retournement de prairies permanentes a été rehaussé à 3 % de baisse du ratio et s'appliquera également jusqu'à la fin de la programmation. Le ratio de référence de 2018 a également été modifié par arrêté et ajusté à la baisse. La Normandie et les Pays de la Loire, basculés en régime d'interdiction de retournement des prairies permanentes fin 2023, ainsi que la Bretagne et le Grand-Est, passés en régime d'autorisation, ne sont plus concernés par ces régimes à la suite de ces évolutions.

La BCAE 9, qui interdit le labour des prairies sensibles⁴⁷, a également été assouplie par arrêté pour les agriculteurs situés dans les zones de lutte obligatoire contre le campagnol terrestre, espèce qui détruit les couverts en place et pour certains exploitants les plus concernés par cette interdiction. *« Les exploitants dont la SAU est composée d'au moins 75 % de prairies permanentes, et qui détiennent au minimum 25 % de prairies sensibles ou au moins 10 ha de prairies sensibles, peuvent labourer ou convertir au maximum 25 % de leurs prairies sensibles dans la limite de 40 ha. Ce plafond s'apprécie sur l'ensemble de la programmation de la Pac qui a débuté en 2023 »*⁴⁸.

2.2. La PAC poursuit des objectifs de plus en plus diversifiés voire antagonistes, dans un contexte de réduction budgétaire

Dès 1998, dans un rapport consacré à la réforme de la PAC, Dehousse et al.⁴⁹ mettaient en évidence une certaine contradiction interne entre les objectifs de l'article 39 du Traité. Ils notaient par exemple que :

- l'accroissement de la productivité agricole implique une augmentation de l'offre et par conséquent une baisse des prix, peu compatible avec la stabilisation des marchés ;
- maintenir un niveau de vie équitable à la population agricole et proposer aux consommateurs des produits agricoles à des prix raisonnables ne vont pas de pair. Toute modification des prix, dans un sens ou dans l'autre, ayant des répercussions inverses sur les deux catégories d'acteurs.

Il est évident que la prise en compte ultérieure et l'intégration d'autres préoccupations telles que la protection de l'environnement et la promotion du développement durable⁵⁰ ou du bien-être animal⁵¹ rendent encore plus difficile l'alignement des différentes ambitions et la recherche de compromis.

Pourtant, le principe de Tinbergen repris par Brady et al.⁵² souligne qu'« **un principe général pour concevoir une politique efficace est de disposer d'un instrument pour chaque objectif. La PAC a de nombreux objectifs et ceux-ci ne peuvent donc pas tous être atteints avec peu**

⁴⁷ Sont considérées comme prairies sensibles, les prairies permanentes majoritairement herbacées situées sur les zones Natura 2000 et présentant une richesse importante en biodiversité

⁴⁸ Arrêté du 3 décembre 2024 modifiant l'arrêté du 14 mars 2023 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)

⁴⁹ Dehousse, F., Vincent, Ph., (1998), *La réforme de la politique agricole européenne. Entre l'élargissement de l'Union et l'OMC*, Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) – Courrier hebdomadaire, n°1609.

⁵⁰ Article 11 du TFUE.

⁵¹ Article 13 du TFUE.

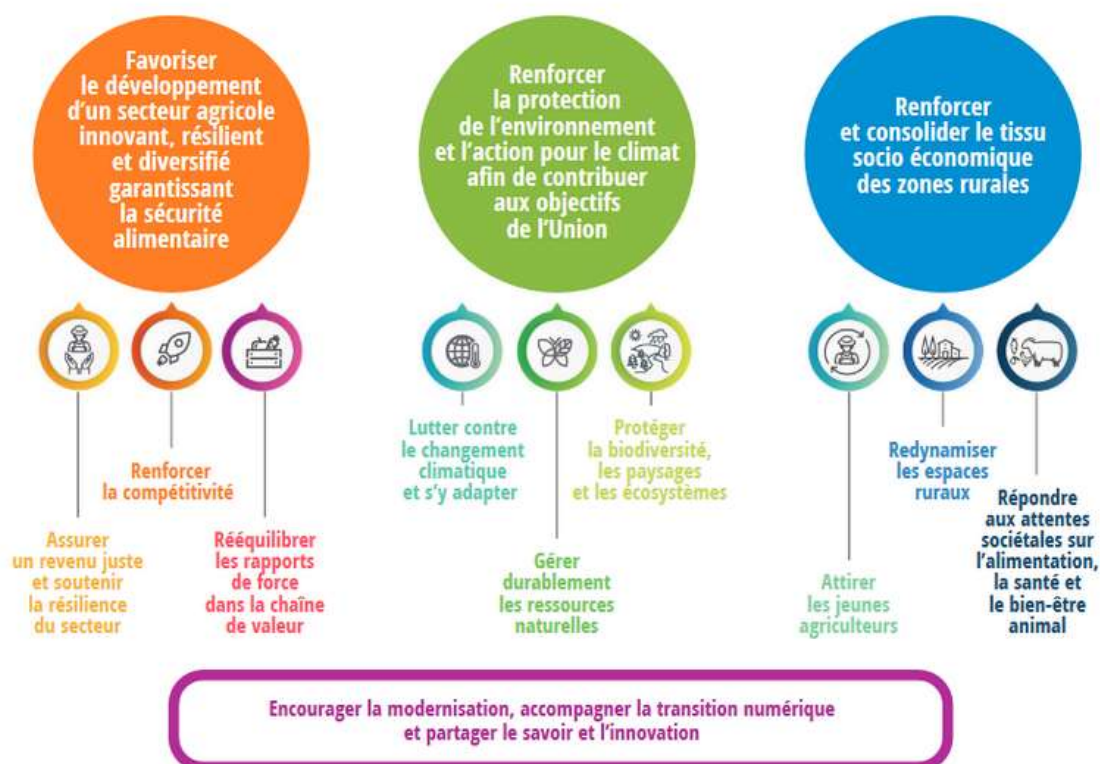
⁵² Brady, M., Hristov, J., Höjgard, S., Jansson, T., Johansson, H., Larsson, C., Nordin, I., Rabinowicz, E. (2017), *Impacts of direct payments – Lessons for CAP post 2020 from a quantitative analysis* – Agrifood economics centre, report 2017/2 – Lund.

d'instruments. Atteindre deux objectifs, le revenu et l'environnement, qui sont les pièces maîtresses de la PAC, nécessite au moins deux instruments, à moins que les objectifs ne soient bien corrélés, ce qui n'est évidemment pas le cas ».

Cette démultiplication des objectifs nécessite que des objectifs clairs soient fixés pour chacun d'entre eux, prenant en compte et arbitrant les éventuels antagonismes.

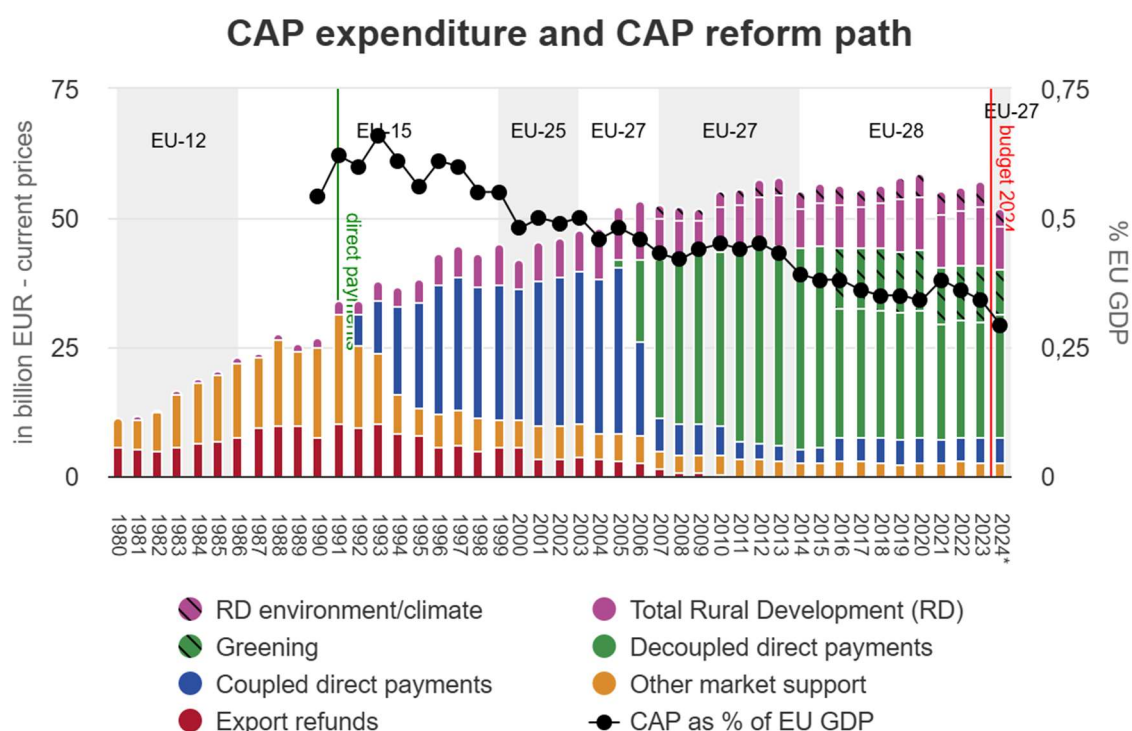
La proposition de règlement de la PAC 2023-2027 prévoit que le PSN (le plan national stratégique qui correspond à la déclinaison nationale de la PAC) réponde à 3 objectifs généraux, en établissant une « *stratégie nationale structurée autour de neuf objectifs spécifiques et d'un objectif transversal* » (figure 6).

Figure 6 : les 9 objectifs du Plan national stratégique, source ministère de l'Agriculture



Parallèlement, malgré les élargissements successifs de l'UE, les dépenses totales de la PAC en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) ont diminué, passant de 0,54 % dans les années 1990 à 0,29 % en 2024 (figure 7).

Figure 7 : Sources: dépenses de la PAC: Commission européenne, direction générale de l'agriculture et du développement rural (rapport financier). Budget 2024: direction générale du budget PIB: Eurostat. Dépenses annuelles aux prix courants.

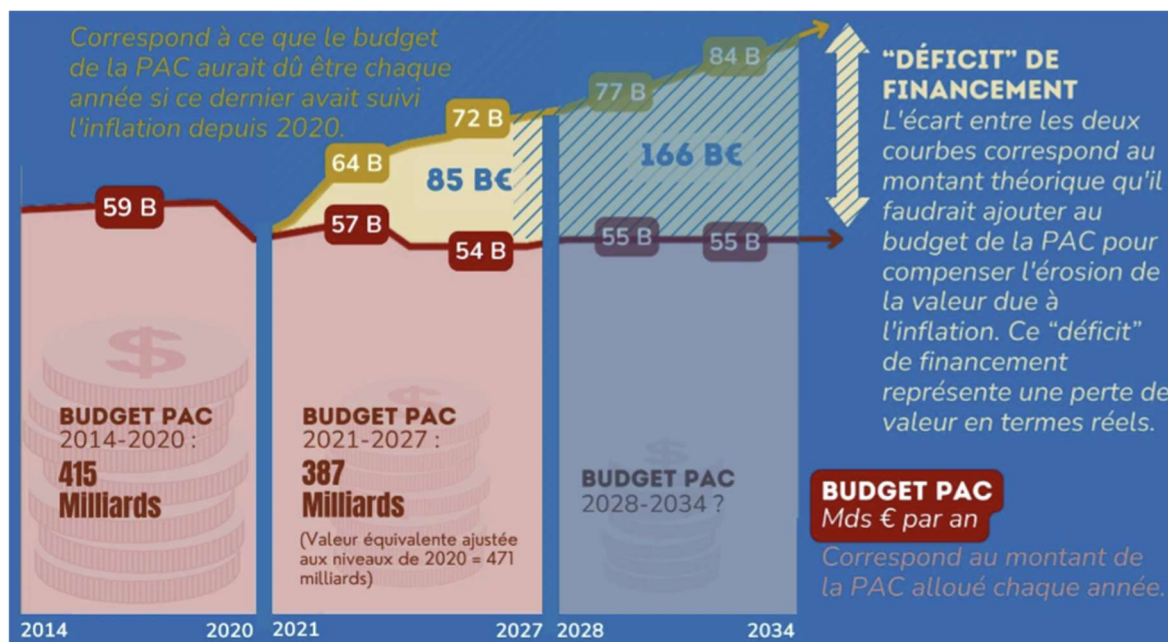


En euros constants et à périmètre égal, le budget de la PAC est en forte baisse : pour l'UE 27 en euros 2018, il était de 425,82 milliards d'euros pour la programmation 2007/2013, de 382,8 milliards d'euros pour la programmation 2014-2020 et de 343,9 milliards d'euros pour la programmation 2021-2027⁵³. En 20 ans, il s'agit d'une perte de 80 milliards, soit 19% du budget PAC. Dans un récent document⁵⁴, le think tank Farm Europe indique qu'en prenant en compte l'inflation récente et à venir, la baisse sera en réalité bien plus importante et établit une perte de 85 milliards entre les seules périodes 2021-2027 et 2014-2020. Il indique que « *sans indexation sur l'inflation pour la période 2028-2034 – et en supposant une inflation modeste de 2 % par an – la valeur économique de la PAC en 2034 serait réduite de plus de moitié (-54 %) par rapport à sa valeur en 2020* » (figure 8).

⁵³ D'après les chiffres des Cadres financiers pluriannuels rappelés sur <http://europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/106/financement-de-la-pac-faits-et-chiffres>

⁵⁴ <https://www.farm-europe.eu/fr/actualite-farm-europe/budget-de-lue-lagriculture-a-besoin-de-clarte-et-dambition/>

Figure 8 : - Évolution de l'érosion de la valeur réelle du budget de la PAC. Source: Farm Europe à partir des données de la Commission européenne sur le budget de la PAC et l'inflation.



2.3. De nombreux enjeux notamment internationaux sont à prendre en compte pour évaluer la programmation 2023-2027 de la PAC

Concernant la programmation actuelle de la PAC, il convient de souligner quelques points à avoir à l'esprit comme la lettre de mission et l'actualité du premier trimestre 2025 y invitent.

La part la plus importante des soutiens de la PAC est dédiée au revenu : il s'agit avant tout de maintenir une capacité de production sur l'ensemble du territoire et de permettre aux exploitations d'évoluer dans un contexte de marchés agricoles de plus en plus volatils. Les tensions géopolitiques actuelles nous rappellent à quel point l'alimentation reste une arme stratégique.

L'enjeu de souveraineté alimentaire, dont le caractère stratégique a été très récemment fermement réaffirmé tant par la Commission européenne⁵⁵ que par le Président de la République lors de l'inauguration du 61^{ème} salon international de l'agriculture, est inscrit dans la loi n° 2025-268 du 25 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture. Comme souligné dans un rapport du Gouvernement de mars 2024⁵⁶, « la souveraineté agricole française pourra se maintenir si la résilience économique de nos exploitations agricoles et de nos filières, est maintenue, gage de leur compétitivité à l'export, mais aussi d'attractivité pour les jeunes générations, ou de moyens pour permettre l'innovation et les transitions agroécologiques ».

La biomasse agricole est également mise à contribution pour des enjeux autres que ceux de l'alimentation : elle doit également permettre de produire de l'énergie, des matériaux textiles et de

⁵⁵ Communication de la Commission au Parlement européen : *Une vision pour l'agriculture et l'alimentation – façonner ensemble un secteur agricole et agroalimentaire attractif pour les générations futures* – 2025 COM(2025) 75 final -19 février 2025.

⁵⁶ *Évaluation de la souveraineté agricole et alimentaire de la France*, Rapport du Gouvernement, mars 2024.

construction, de l'alcool pour l'industrie chimique et pharmaceutique... Le rapport sur la Stratégie nationale de mobilisation de la Biomasse⁵⁷ établit que : « À long terme, la mobilisation méthodique et systématique des ressources identifiées dans les études [...] ne suffit pas à satisfaire les scénarios de demande, y compris en intégrant un développement important de l'économie circulaire qui viendra réduire le besoin de « biomasse neuve » et alors que la nécessité d'envisager des scénarios plus dynamiques n'est pas exclue. **Le besoin de recherche, de développements de nouvelles ressources et d'innovation est manifeste** (conforter la valorisation matériau des feuillus, valoriser des opportunités de production de biomasse sur des espaces délaissés par l'agriculture, développer de nouvelles ressources comme les algues, massifier l'économie circulaire, etc.). »

Les enjeux de sécurité et de souveraineté sont donc au cœur de la PAC, qui cherche en même temps à soutenir la capacité des entreprises à investir dans leur transition écologique. L'ambition environnementale de la PAC, avec la nouvelle « *architecture verte* », (cf. Encadré 4 est renforcée. Cette nouvelle architecture doit répondre aux grands enjeux que constituent la lutte contre le changement climatique, l'adaptation à ses effets, ainsi que la protection des ressources naturelles et de la biodiversité. Le PSN s'attache prioritairement à encourager une diversité renforcée des systèmes de production, à accompagner l'autonomie des exploitations et des territoires et à inciter au renforcement de la résilience du secteur en recherchant la sobriété en intrants.

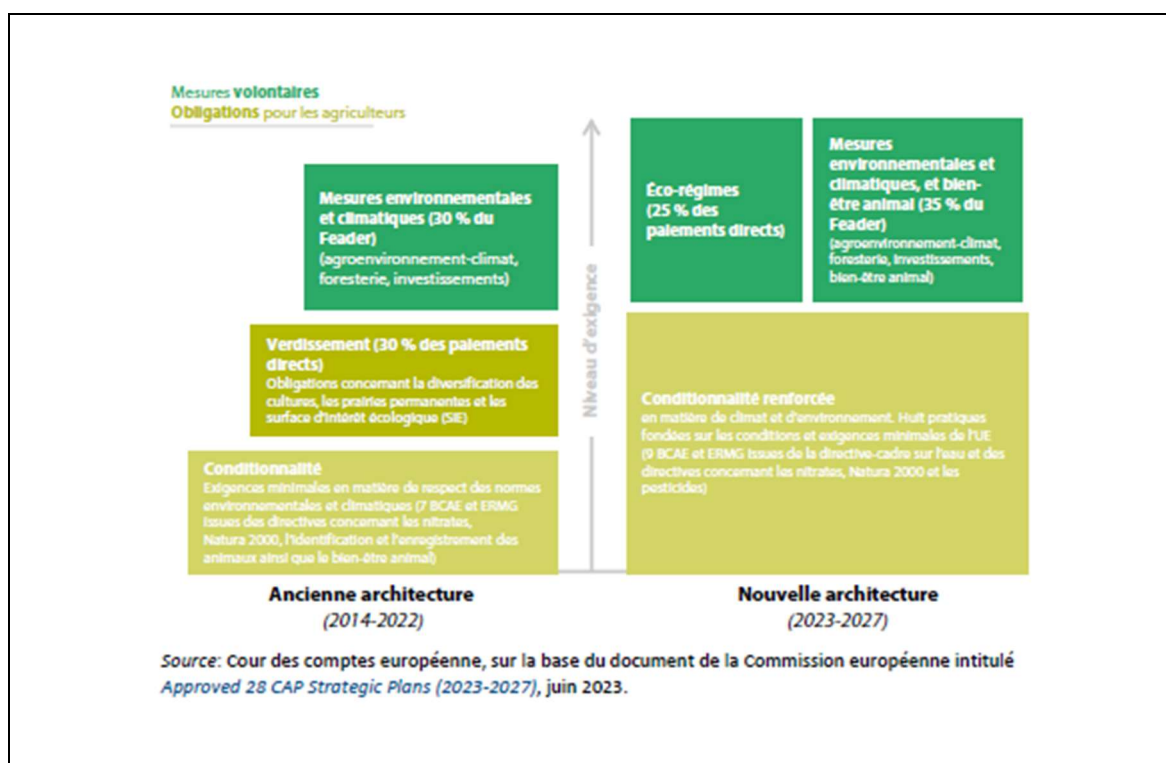
Encadré 4 – La nouvelle architecture verte de la PAC

La nouvelle architecture verte repose sur:

- une conditionnalité renforcée par l'intégration dans les lignes de base des obligations du « *verdissement* » de la précédente programmation;
- des « *éco-régimes* » introduits dans le cadre du Fonds européen agricole de garantie, qui soutiennent des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat, l'environnement et le bien-être animal. Ils doivent représenter 25 % au moins des paiements directs prévus dans chaque Plan. Leur adoption par les agriculteurs est facultative, mais est, naturellement, avec les exigences qu'elle emporte, la contrepartie du paiement correspondant ;
- un pourcentage de 35 % au moins de la contribution du FEADER à chacun des Plans réservé à des interventions portant sur l'environnement, le climat et le bien-être animal, elles aussi facultatives pour les agriculteurs.

Le schéma suivant montre l'évolution de l'architecture verte entre la précédente programmation et la programmation actuelle :

⁵⁷ Prévues par la loi de transition énergétique de 2015, la **stratégie nationale de mobilisation de la Biomasse (SNMB)** a été précisée par le décret n°2016-1134 du 19 août 2016 avant d'être publiée le 16 mars 2018 par arrêté interministériel du 26 février 2018.



À ce titre, au sein de la PAC, il existe des mesures mobilisées en faveur de la préservation des prairies, de l'implantation et du maintien de haies, de la diversité des assolements et du développement de l'agriculture biologique, avec un objectif de 18 % de la SAU en agriculture biologique en 2027.

Le ciblage des aides vers les filières et les territoires les plus fragiles, comme par exemple l'élevage extensif dans les zones à handicaps incluant la montagne, est consolidé. Les enjeux de souveraineté alimentaire sont pris en compte en favorisant notamment l'autonomie des systèmes et en soutenant le développement des légumineuses.

Les moyens dédiés à l'installation des jeunes agriculteurs sont en augmentation (3 % du volume des paiements directs au lieu de 2 % lors de la précédente programmation) afin de mieux répondre à la problématique du renouvellement des générations. Les outils de gestion des aléas sont renforcés pour mieux accompagner les agriculteurs, dans l'objectif d'accroître la résilience des exploitations face au changement climatique.

Enfin, il est important de rappeler que les agriculteurs français et européens sont soumis à une concurrence internationale, et sont en compétition avec des agriculteurs de pays qui subventionnent eux aussi leur agriculture, mais sans les mêmes contreparties environnementales. La Chine, les États-Unis, l'Inde et l'UE représentent respectivement 37%, 15%, 14% et 13% du total des subventions versées à l'agriculture dans le monde. Mais, alors qu'**en moyenne dans le monde la moitié des soutiens est apportée sous la forme de soutien des prix** et que 5% seulement de ces mêmes soutiens encouragent l'adoption de mesures environnementales facultatives⁵⁸, le second pilier représente au sein de l'UE 25% des financements de la PAC.

⁵⁸ OCDE (2024), *Politiques agricoles : Suivi et évaluation 2024 (version abrégée) : L'innovation au service de la croissance durable de la productivité*, Éditions OCDE, Paris,

Par ailleurs, rien n'indique que les pratiques agricoles des pays qui soutiennent peu ou ne soutiennent pas leur agriculture seraient moins dommageables à la biodiversité que celles des États membres de l'UE soutenus par la PAC. L'exemple de la Nouvelle-Zélande apparaît à ce titre intéressant à considérer : le contexte de dérégulation des marchés, l'absence de protection du secteur et de subventions agricoles, dans une période de marché porteur, ont conduit les éleveurs laitiers néozélandais à intensifier leur production et à accroître corrélativement les pressions environnementales⁵⁹. De même celui de l'Ukraine : plus grand pays agricole du continent européen avec une SAU de 42 Mha dont 35 Mha de terres arables et l'un des principaux exportateurs mondiaux de céréales et d'huiles végétales, l'Ukraine est le siège de grandes exploitations de plusieurs milliers d'hectares (les fermes de plus de 10 000 ha couvrent également 21% de la SAU et parmi elles celles de plus de 100 000 ha couvrent 8% de la SAU) pratiquant une agriculture intensive dont les effets sur la biodiversité sont dénoncés ; pour autant, l'Ukraine subventionne peu son secteur agricole (600 M€ entre 2019 et 2021, hors exonérations fiscales)⁶⁰.

2.4. La déclinaison française de la PAC pour la programmation actuelle reflète une ambition environnementale comparable à celle des autres États membres

Au lancement de la programmation de la PAC, le Parlement européen (commission de l'agriculture et du développement rural) a commandé une analyse comparative des plans stratégiques des différents États membres et de leur contribution à la réalisation des objectifs de l'UE. Cette analyse a été publiée en juin 2023⁶¹. Elle porte sur les PSN des 27 États membres (en réalité 28 PSN sont analysés, la Belgique en ayant produit deux : un pour la partie Flandre et un pour la partie Wallonie du pays)⁶².

Les montants pour chaque État membre et la ventilation entre compartiments sont présentés aux graphiques 9 et 10. Le poids relatif de chacun des trois grands compartiments de la PAC sous PSN, à savoir les paiements directs et les aides sectorielles pour le premier pilier d'une part, le développement rural (incluant les mesures en faveur de l'environnement et du climat) pour le second d'autre part sont répartis ainsi :

- au niveau UE, les paiements directs mobilisent 72 % des fonds européens dédiés à la PAC sous PSN (75 % pour la France) ;
- les aides sectorielles 3,4 % (3 % pour la France) ;
- le développement rural 24,6 % (22 % pour la France).

Si l'on ajoute les contreparties nationales, les *ratio* deviennent :

- 61,8 % pour les paiements directs (68,3 % pour la France),
- 3 % pour les aides sectorielles (2,8 % pour la France)

⁵⁹ Hugonnet, Mickaël. (2025). Libéralisation des politiques agricoles : le cas de la Nouvelle-Zélande. Centre d'études et de Prospective, analyse N° 210 - Février 2025 <https://agriculture.gouv.fr/liberalisation-des-politique-agricoles-le-cas-de-la-nouvelle-zelande-analyse-ndeg210>

⁶⁰ Régnier, E., Catallo, A. (2024). Le secteur agricole ukrainien : présentation et enjeux à l'aune d'un éventuel élargissement de l'Union européenne. Étude N°03/24, Iddri, Paris, France

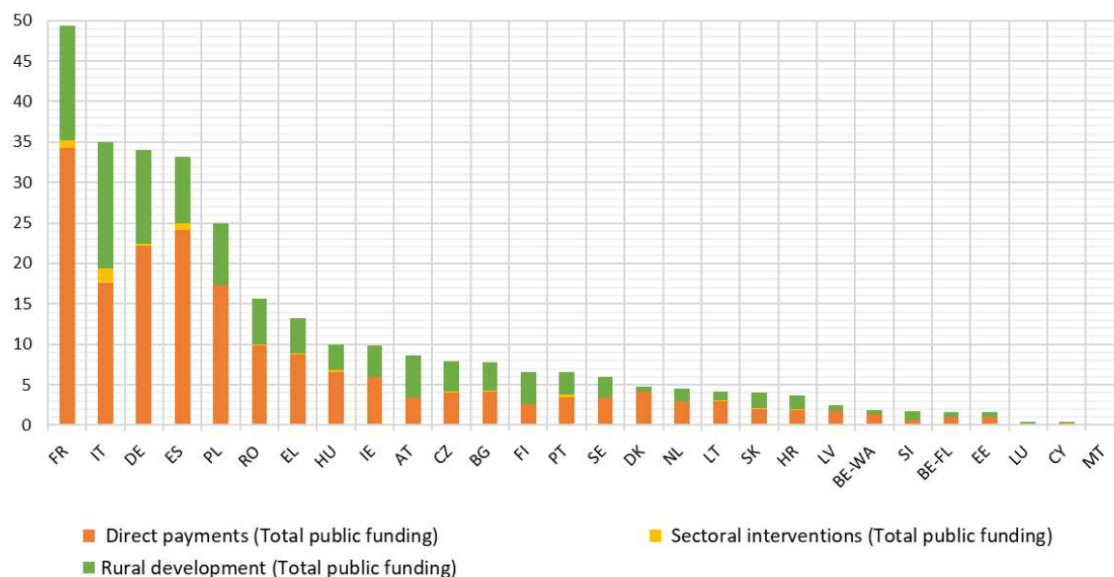
⁶¹ Münch, A. et al. 2023, Research for AGRI Committee – *Comparative analysis of the CAP Strategic Plans and their effective contribution to the achievement of the EU objectives*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

⁶² Les pourcentages pour la France, lorsqu'ils ne sont pas expressément fournis dans l'étude, sont calculés par la mission.

- 35,2 % pour le développement rural (28,9 % pour la France)

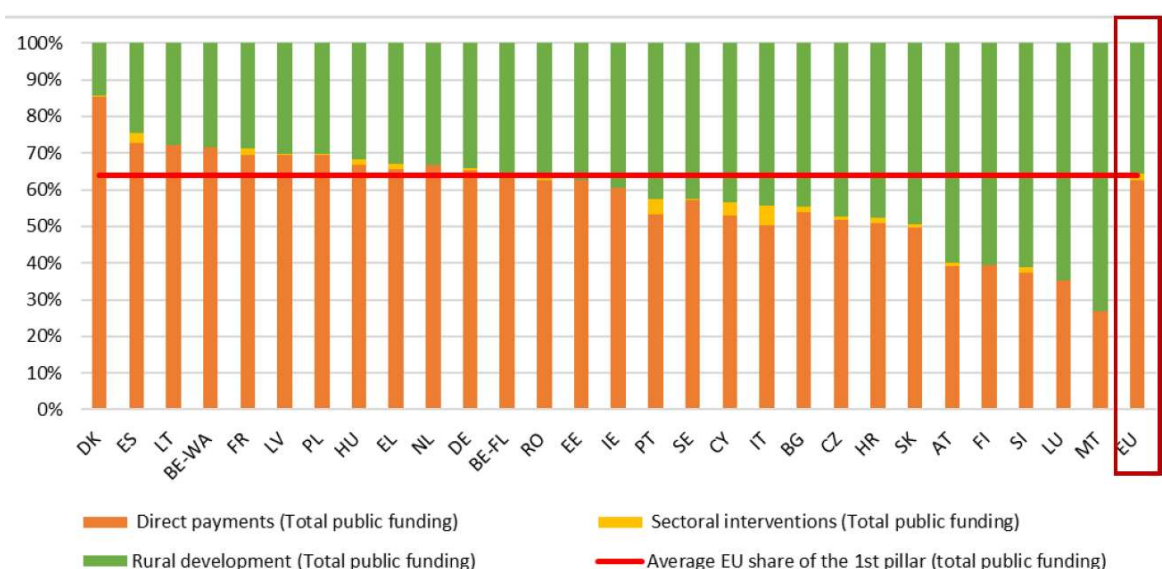
L'écart se creuse entre la France et l'UE sur ces derniers chiffres, ce qui traduit un moindre recours au cofinancement national en France par rapport au reste de l'UE.

Graphique 9 : Financement public total (FEAGA + FEADER + contreparties nationales) prévu dans les plans stratégiques de la PAC 2023-2027, en Md€ sur la durée de la programmation



Source : Münch et al. (2023)

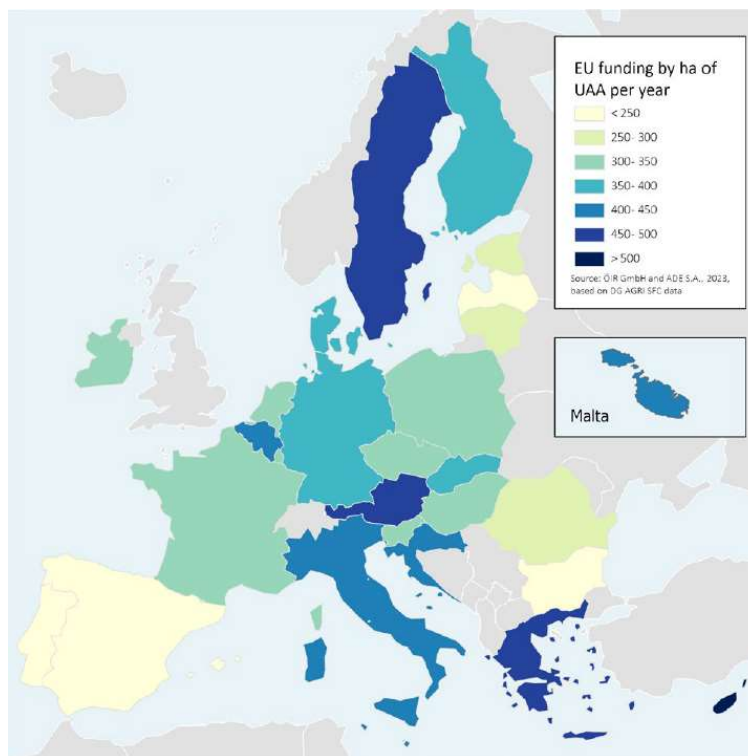
Graphique 10 : Répartition du financement de la PAC 2023-2027 par PSN (financement public total prévu y compris contreparties nationales)



Source : Münch et al. (2023)

Il est utile également de s'intéresser à l'intensité du financement de l'UE à l'hectare. La carte présentée en figure 9 ci-après en rend compte.

Figure 9 : Intensité annuelle à l'hectare des aides européennes de la PAC sous PSN (€/ha)



Source : Münch et al. (2023)

La moyenne UE est de 352 € par hectare et par an (France : 337 €/(ha x an) en répartissant les aides sur l'intégralité de la SAU).

2.4.1. Pour le premier pilier

L'une des principales conclusions de l'étude est que, si le constat global est celui d'une grande diversité des approches retenues par les États membres, l'appui économique aux exploitations, à travers les paiements directs du premier pilier, reste l'orientation dominante au sein de l'UE. Le paiement de base au revenu est de loin la composante principale (51,5 % en moyenne – 48.5 % pour la France). Cette prééminence accordée aux enjeux économiques, qui résulte d'un choix de chacun des États membres, cohérent avec la vocation originelle de la PAC, n'est pas sans conséquence sur l'ambition environnementale et climatique des plans dès lors que la répartition des moyens se fait à enveloppe fermée.

Seuls onze plans intègrent le *plafonnement* et/ou la *dégressivité* prévus par le Règlement PSN (la France a fait le choix de ne pas l'appliquer considérant que, compte tenu de la structure de ses

exploitations, le paiement redistributif, avec un seuil maintenu à 52 ha⁶³, était un outil de redistribution beaucoup plus efficace⁶⁴).

Le **paiement redistributif**, qui doit mobiliser au moins 10 % de l'enveloppe consacrée aux paiements directs, en mobilise 10,7 % en moyenne (10 % pour la France).

Le **paiement complémentaire en faveur des jeunes agriculteurs**, souvent articulé avec un soutien du second pilier (c'est le cas pour la France), mobilise en moyenne 1,8 % de l'enveloppe des paiements directs (1,7 % pour la France). Le Règlement PSN impose un soutien en faveur des jeunes agriculteurs à hauteur d'au moins 3 % de l'enveloppe des paiements directs. Ce soutien peut associer les outils du premier et du second piliers : c'est le choix qu'a fait la France, qui respecte le taux de 3 % (strictement, comme 8 autres États membres, les 19 autres adoptant un taux plus élevé – dont 4 supérieurs à 4 %).

Les **éco-régimes** doivent, d'une part, mobiliser au moins 25 % de l'enveloppe des paiements directs : ils en mobilisent 23,8 % en moyenne (compte tenu de la possibilité de dérogation pour les États membres consacrant plus de 30 % de leur FEADER à des mesures favorables à l'environnement et/ou au climat – hors ICHN).

- la France consacre 25 % de son enveloppe de paiements directs à l'éco-régime ;
- l'Autriche, la Hongrie, la Finlande et la Suède, moins de 19 % (elles usent de la possibilité de dérogation) ;
- la plupart des États membres se situent entre 20 et 25 % : c'est le cas notamment de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie ;
- six États membres vont au-delà de 25 %, les deux taux les plus élevés étant observés en République Tchèque (30 %) et aux Pays-Bas (32 %).

Ils doivent, d'autre part, couvrir au moins deux des sept domaines thématiques suivants : lutte contre le changement climatique, atténuation du changement climatique, eau, sol, biodiversité, pesticides, bien-être animal. L'éco-régime de la France couvre tous les champs, sauf le bien-être animal. Leur construction est très différente d'un État membre à l'autre et il n'est pas aisé de les comparer entre eux.

Les **aides couplées**, qui pouvaient mobiliser jusqu'à 13 % de l'enveloppe consacrée aux paiements directs (+ 2 % possible pour l'aide aux protéines végétales), en consomment 12,3 % en moyenne (15 % pour la France). Au niveau UE, les aides couplées animales consomment 70 % du montant total d'aides couplées. Les PSN se distinguent de la manière suivante :

- celui des Pays-Bas ne propose aucune aide couplée ;
- quatre PSN, dont ceux de l'Allemagne et du Danemark, retiennent des aides couplées uniquement pour les productions animales ;
- le PSN Irlandais prévoit des aides couplées pour les seules productions végétales ;
- les autres PSN (dont celui de la France) prévoient des aides couplées animales et végétales. La France fait partie des États membres qui y donnent le plus accès (valeur cible à 51,99 % des exploitations - indicateur de résultat R8 - couvertes par un régime d'aide couplée v/s

⁶³ Alors qu'il aurait pu être relevé à la SAU moyenne, soit 69 ha

⁶⁴ PSN de la PAC 2023-2027 pour la France – cité, page 242. Même analyse dans : Vincent Chatellier, (2020), *Le paiement redistributif et le plafonnement des aides directes : deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations agricoles françaises ?*, Économie rurale [En ligne], n°372 - avril-juin,

21,18 % pour l'UE. L'Italie, la Wallonie, la République Tchèque ont également des valeurs cibles dépassant 50 %).

Onze PSN (dont celui de la France) prévoient un transfert du premier vers le second pilier et six du second vers le premier⁶⁵. S'agissant du transfert du premier vers le second pilier, il était possible d'aller jusqu'à 25 % de l'enveloppe de paiements directs, avec majoration possible de 15 points pour financer des mesures en faveur de l'environnement, du climat ou du bien-être animal et de deux points supplémentaires pour financer des mesures en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs. Les taux de transfert vont de 3 % (République Tchèque, Italie, Roumanie) à 21 % (Pays-Bas). La France a retenu un taux de 7,53 %, comme lors de la précédente programmation. L'Allemagne est à 12 % et prévoit de passer à 15 % en 2026, la Grèce est à 10 %. En tout état de cause tous les États membres restent en dessous de 25 %. *A fortiori* aucun ne mobilise la possibilité d'aller au-delà. S'agissant du transfert du second vers le premier pilier, il était possible d'aller jusqu'à 25 % de l'enveloppe de paiements directs, avec majoration possible de 30 points pour certains États membres : les taux de transfert vont de 2 % Croatie à 29 % Pologne.

Les **interventions sectorielles** représentent une faible part des aides publiques mobilisées dans le cadre de la PAC sous PSN (3 % au niveau UE en intégrant les contreparties nationales, 2,8 % pour la France – *supra*). Quelques États membre y consacrent néanmoins une part significative de leur enveloppe de FEAGA sous PSN (Italie ou Portugal par exemple). L'apiculture est le seul type d'intervention soutenu dans tous les États membres. Tous les États membres sauf trois ont recours à l'intervention en faveur des fruits et légumes. Seize, dont la France (qui y consacre les 2/3 de l'enveloppe qu'elle dédie aux interventions sectorielles), sont éligibles aux interventions dans le secteur viti-vinicole. Trois pays dont la France soutiennent le secteur de l'olive. Seule l'Allemagne soutient le secteur du houblon. Quatre États membres (Slovaquie, Lettonie, Italie, République Tchèque) ont la possibilité de soutenir d'autres secteurs.

2.4.2. Pour le second pilier

L'article 93 du Règlement PSN impose aux États membres de consacrer au moins 35% de leur enveloppe de FEADER à des mesures en faveur de l'environnement, du climat et du bien-être animal (en tout ou partie, articles 70, 71, 72, 73 et 74 du Règlement). La France respecte un taux de 43%⁶⁶.

Le premier poste de mobilisation du FEADER, ce sont les **mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)** et les aides à la conversion et/ou au maintien de l'agriculture biologique (article 70 du Règlement PSN). Elles mobilisent en moyenne 31,6 % de l'enveloppe FEADER au niveau UE (22 % pour la France, niveau équivalent à la Grèce, au Portugal et à Malte, parmi les quatre États membres présentant les plus faibles taux. La France, la Grèce et le Portugal font partie des six États membres qui soutiennent l'agriculture biologique à la fois à travers le second pilier et à travers l'éco-régime.

S'agissant du **soutien à l'agriculture biologique**, la France se caractérise par une valeur cible de la part de SAU aidée (11,71 %) supérieure à la moyenne UE (9,99 % - indicateur de résultat R29).

⁶⁵ Permis à l'article 103 du Règlement PSN, qui en fixe les conditions.

⁶⁶ PSN de la PAC 2023-2027 pour la France – cité – Appendice H – Plan financier indicatif détaillé

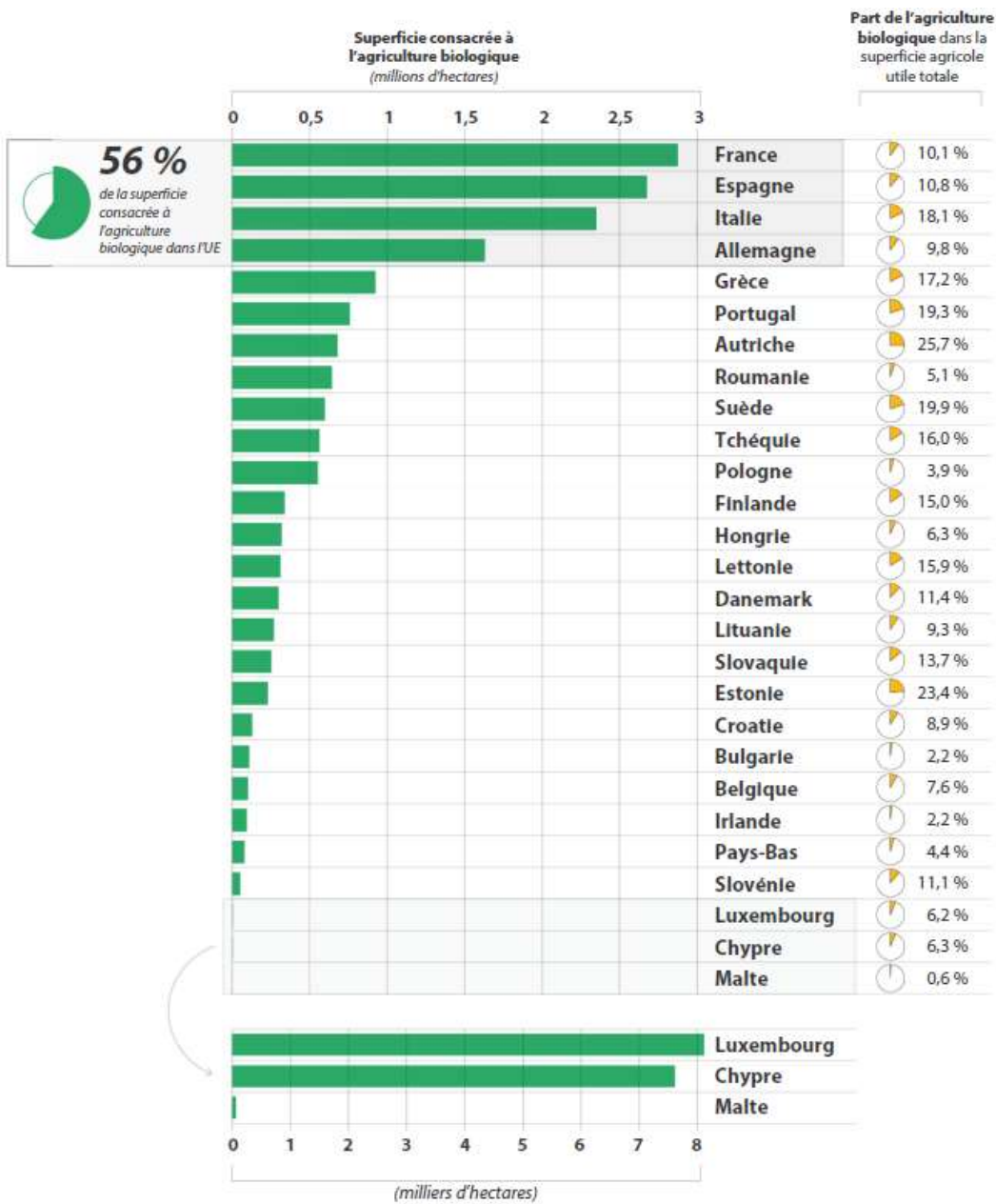
Par ailleurs, **si elle se situe dans la moyenne de l'UE (13^{ème} place) au regard de la proportion de SAU certifiée ou en cours de conversion en agriculture biologique** avec un ratio de 10,4 % en 2023⁶⁷ (*versus* 10,5 % pour l'UE⁶⁸), **la France est le premier État membre de l'UE en valeur absolue** avec près de 2,8 Mha (graphique 11). L'étude déjà citée réalisée en 2019 pour le compte de la Commission européenne⁶⁹ souligne qu'un grand nombre de méta-analyses montrent que les spécificités caractérisant généralement les exploitations en agriculture biologique conduisent à des niveaux de biodiversité plus élevés qu'en conventionnel, les avantages observés sur les populations d'oiseaux semblant résulter avant tout de l'absence de recours aux pesticides de synthèse caractérisant cette pratique. Pour autant, les effets de l'agriculture biologique sur la biodiversité par unité de surface n'ayant pas été étudiés, il n'y a pas d'estimation de l'impact sur la biodiversité d'un passage à l'agriculture biologique à grande échelle. Une étude réalisée en Finlande, alors que le taux de couverture par l'agriculture biologique y était de 16 %, mettrait toutefois en évidence une augmentation des populations d'oiseaux en lien direct avec cette pratique.

⁶⁷ Agence bio (2024), cité

⁶⁸ Cour des comptes européenne (2024), *L'agriculture biologique dans l'UE. Des lacunes et des incohérences compromettent le succès de la politique menée*, rapport spécial 2024/19

⁶⁹ EEIG Alliance environnement (2019), *op.cit.*

Graphique 11 : Superficie consacrée à l’agriculture biologique dans les différents états membres de l’UE. Classement selon la valeur absolue de superficie consacrée



Remarque: Données de 2020 utilisées pour l’Autriche.

Source : Cour des comptes européenne, sur la base des statistiques sur l’agriculture biologique d’Eurostat relatives à l’année 2022 (extraites le 25 juin 2024).

S’agissant des **MAEC**, la même étude indique qu’à l’échelle UE, 30,6 Mha devaient être couverts à l’horizon 2020, soit 17 % de la SAU de l’UE et seulement 10% pour la France⁷⁰ (aucune valeur cible ne figure dans le PSN français pour 2023-2027 pour ce critère). Selon la même étude, citant Walter et al., 2018, le taux de couverture requis en MAEC « *de niveau supérieur* » pour inverser la tendance

⁷⁰ Ce qui la classait parmi les neuf États membres aux taux de couverture les plus faibles – à titre de comparaison, l’Allemagne visait 14 %, l’Espagne 18 %, l’Italie 12 %, l’Autriche 67 %, le Danemark 4,8 %, les Pays-Bas 6 %.

au déclin des populations d'oiseaux dans les terres agricoles se situerait autour de 30 %, de telles MAEC étant jugées, sans que ce soit démontré, plus efficaces que l'agriculture biologique (« *les avantages généraux typiques de la gestion biologique pour la biodiversité sont susceptibles d'être généralement inférieurs par unité de surface à ceux qui résultent de programmes MAEC de niveau supérieur spécifiquement conçus* »). La Cour des comptes européenne souligne par ailleurs deux faiblesses de l'outil « *MAEC* »⁷¹:

- les États membres ont assez rarement recours à des mesures à fort impact ;
- les deux sont peut-être liés, ce sont les MAEC les moins exigeantes qui suscitent le plus d'adhésion.

L'évaluation environnementale *ex ante* du PSN français⁷² ajoute que, au moins dans certaines régions, l'expérience de la programmation 2014-2020 montre que les MAEC tendent à être plus souvent mises en œuvre là où les enjeux sont les plus faibles. Enfin, la question de la pérennité des changements opérés mérite d'être posée : une fois passée la période d'engagement, les pratiques vertueuses continueront-elles à être mises en œuvre⁷³ ?

L'investissement⁷⁴ (28,7 % de l'enveloppe FEADER en moyenne – 19 % pour la France) **et l'ICHN**⁷⁵ (16,5 % au niveau UE - 35,7 % pour la France, ce qui constitue le plus fort taux de mobilisation de cette mesure au sein de l'UE) demeurent des priorités importantes. S'agissant de l'aide aux investissements, la France concentre ses interventions sur la modernisation des exploitations (valeur cible à 16,18 % des exploitations couvertes *versus* 3,91 % en moyenne UE – indicateur de résultat R9) et les investissements en faveur du climat (valeur cible à 5,17 % pour la part des exploitations bénéficiant d'un soutien à l'investissement en faveur de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci ainsi qu'à la production d'énergie renouvelable ou de biomatériaux, *versus* 1,76 % en moyenne UE – indicateur de résultat R16).

Quatorze PSN (dont celui de la France) intègrent des **outils de gestion des risques** (article 76), qui mobilisent en moyenne 4,3 % de leur enveloppe FEADER (l'Italie, avec un taux de 19 %, est en tête devant la France à 7 % et les Pays-Bas à 6 %).

La France réserve 1 % de son enveloppe de FEADER (19,9 M€) aux **actions d'échanges de connaissance et d'information**. La moyenne UE se situe à 2 % et la fourchette s'étend de 0 % (Luxembourg et Danemark) à 5 % (Flandre).

Enfin, EEIG Alliance environnement⁷⁶ souligne l'intérêt pour la biodiversité de la désignation des **prairies permanentes** sensibles au sein des **zones Natura 2000**. Cette désignation a pour conséquence que celles-ci doivent n'être ni labourées ni converties. L'étude considère cependant que les avantages potentiels « *considérables* » de la mesure ne sont pas pleinement exploités dans la mesure où de nombreux États membres ne désignent qu'une petite partie des prairies concernées. Selon l'étude, 57,6 % des surfaces en prairies permanentes présentes dans les sites Natura 2000 étaient désignés en 2018, avec dix États membres désignant 100 % des surfaces (dont

⁷¹ Cour des comptes européenne, (2020), cité.

⁷² EDATER et AND international (2021) – *Évaluation stratégique environnementale du plan stratégique national de la PAC 2023-2027, état des lieux de l'environnement* – juillet.

⁷³ Delgoulet, É., Duval, L., Leplay, S., (2017), *Mesures agroenvironnementales et paiements pour services environnementaux : regards croisés sur deux instruments*, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Centre d'études et de prospectives, Analyses – n°104 - septembre

⁷⁴ Articles 73 et 74 du Règlement PSN.

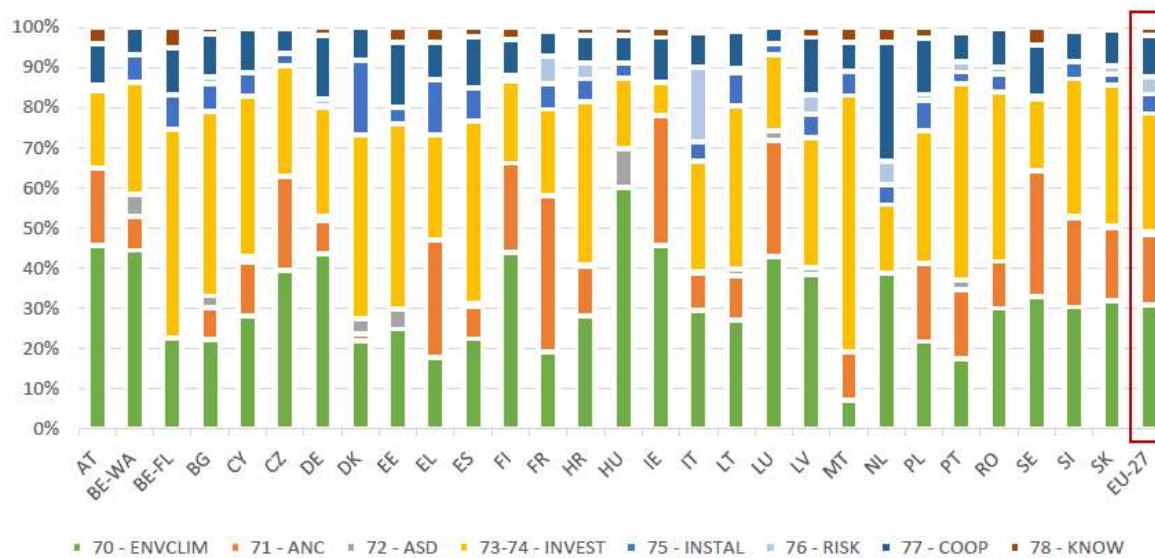
⁷⁵ Article 71 du Règlement PSN.

⁷⁶ EEIG Alliance environnement (2019), op. cit.

Italie et Pays-Bas) et sept en désignant moins de 25 %. Le PSN français fournit une valeur indicative de la surface de prairies désignées de 1,18 Mha et précise par ailleurs que la SAU « *toutes productions comprises* » incluse en site Natura 2000 est de 2,5 Mha : le ratio français est par conséquent au moins égal à 47 %.

Le graphique 12 ci-après rend compte de manière synthétique du poids relatif des différents types d'interventions du second pilier dans les États membres.

Graphique 12 : Répartition des interventions du second pilier dans chaque PSN (FEADER + contreparties nationales)



Source : Project team, based on DG AGRI extract from SFC database (January 2023), excluding technical assistance, Parlement européen.

Le **degré de prise en compte par les États membres des enjeux de biodiversité** a été apprécié par les auteurs de l'étude sur la base d'une sélection de quatre indicateurs de résultat figurant dans les PSN :

- R19 : gestion des sols ;
- R21 : qualité de l'eau ;
- R29 : développement de l'agriculture biologique ;
- R31 : préservation des habitats et des espèces).

Il en résulte un classement en trois groupes :

- un groupe de tête de quatre PSN avec des valeurs cibles toutes supérieures à la moyenne UE (Estonie, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas) ;
- un groupe de queue de douze PSN présentant des valeurs cibles toutes inférieures à la moyenne UE (ce groupe comprend notamment l'Espagne, l'Italie, la Pologne, la Flandre) ;
- **un groupe médian de 12 PSN (dont le PSN français) présentant des valeurs cibles élevées sur les sols et l'agriculture biologique et moyennes sur la préservation des habitats et des espèces et la préservation de la qualité de l'eau** (sur ce dernier paramètre

la France a une valeur cible plus faible, l'Autriche et la Suède plus élevée – ce groupe comprend notamment en outre la Wallonie, le Portugal et l'Allemagne).

Le degré de prise en compte des enjeux climatiques a été apprécié au moyen de trois indicateurs de résultat (R14 : stockage du carbone dans les sols et la biomasse ; R13 : réduction des émissions du secteur de l'élevage ; R16 : investissements en faveur du climat) : la France fait partie d'un groupe de seize États membres « *avec peu d'ambition climatique* » (probablement dû, s'agissant de la France, à l'absence de valeur cible pour l'indicateur R13, son relativement haut niveau d'ambition sur l'indicateur R16 étant par ailleurs souligné) comprenant notamment l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Pologne, le Portugal.

Enfin le **degré de prise en compte des enjeux environnementaux** au sens large a été apprécié à partir de trois indicateurs de résultat (R19, R21 et R31) : trois groupes apparaissent relativement ambitieux et la France en fait partie.

Les auteurs ont également examiné, pour chaque PSN, dans quelle mesure les interventions et financements alloués répondent aux besoins identifiés. Seuls deux PSN ont été identifiés comme répondant à 100 % des besoins : ceux de la Croatie et de la France. S'agissant de l'objectif spécifique F « *Contribuer à la protection de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages* », la moyenne UE est à 90 %. L'Irlande est cotée à 50 %, la Flandre à 50 %, la Pologne à 72 %, la Wallonie à 83 %, l'Autriche à 90 %.

Enfin, l'Académie d'agriculture de France s'est intéressée lors de sa séance du 17 novembre 2021 aux plans stratégiques nationaux de la PAC 2023-2027. Elle a analysé plus particulièrement les PSN de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Irlande. Dans sa conclusion consultable en ligne⁷⁷, Bernard Bourget, membre de l'Académie, souligne que les quatre pays se sont attachés à ce que le plus grand nombre de leurs agriculteurs puissent bénéficier de l'éco-régime, ce qui risque d'en amoindrir l'efficacité.

Il résulte de ces différentes analyses que :

- le PSN français donne la prééminence à l'appui économique aux exploitations agricoles relativement à la prise en compte des enjeux environnementaux et notamment de biodiversité mais il ne se distingue pas en cela des autres PSN ;
- il ne se démarque pas non plus spécialement des autres PSN sur le plan de l'ambition environnementale, notamment eu égard aux enjeux de biodiversité.

Pour autant, quelques faiblesses du PSN français au regard des enjeux de biodiversité doivent être soulignées :

- la principale a trait au calibrage de la part de FEADER consacrée aux MAEC et au soutien à l'agriculture biologique (article 70 du Règlement PSN) pour lequel la France se situe parmi les quatre États membres les moins-disants (elle y consacre en proportion moins de la moitié de ce qu'y consacrent l'Allemagne ou l'Autriche, une fois et demi moins que l'Italie ou que la moyenne UE, moins que l'Espagne). Le taux de couverture en MAEC est probablement voisin de 10%, ce qui est faible ;

⁷⁷https://www.academie-griciculture.fr/system/files_force/seance/2021/20211117_conclusion.pdf?download=1

- la faiblesse de l'enveloppe consacrée à la connaissance, à l'information et au conseil (la moitié en proportion de l'enveloppe moyenne au sein de l'UE), ce qui interroge à un moment où les exploitants ont aussi un fort besoin d'accompagnement immatériel.

2.5. Les crédits européens à destination de l'agriculture française représentent 9,3 milliards d'euros par an, répartis entre le premier et le second piliers de la PAC

La figure 10 ci-après présente l'architecture de la PAC 2023-2027 sous PSN et hors PSN

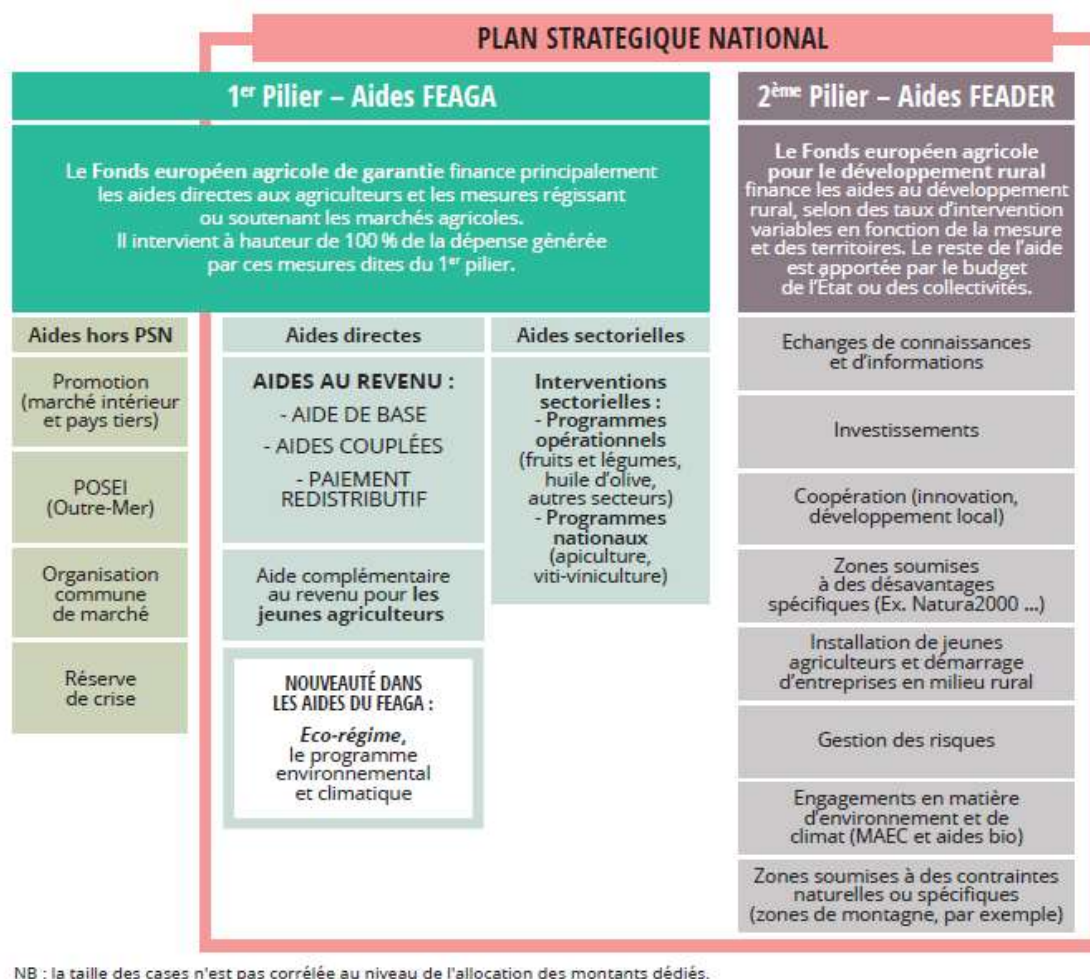


Figure 10 – Architecture PAC 2023-2027 PSN et hors PSN – source MASA

2.5.1. Une gestion des moyens de la PAC partagée entre l'État et les collectivités territoriales

Depuis la réforme dite « de l'agenda 2000 », la PAC est organisée en deux piliers (cf. figure 10) :

- le premier pilier, financé par le fonds européen agricole de garantie (FEAGA) ;
- le second pilier, financé par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et des contreparties nationales.

L'État est l'autorité de gestion nationale du PSN, et l'État et les Régions se répartissent l'autorité de gestion des interventions ainsi :

- l'État est autorité de gestion des aides du premier pilier et des mesures surfaciques, dites « *interventions SIGC*⁷⁸ » (65% de l'enveloppe moyenne annuelle de FEADER) et assimilées du second pilier :
 - MAEC⁷⁹ ;
 - soutien à l'agriculture biologique ;
 - ICHN⁸⁰ ;
 - prévention de la prédation ;
 - aide à l'assurance récolte ;
- les Régions sont autorités de gestion régionales des mesures non surfaciques, dites « *interventions HSIGC*⁸¹ » (35% de l'enveloppe moyenne annuelle de FEADER) du second pilier :
 - forêt ;
 - investissements ;
 - installation ;
 - MAEC forfaitaires ;
 - LEADER⁸².

La figure 11 ci-après donne une vision synthétique de la programmation annuelle des fonds (FEAGA et FEADER) mobilisés dans le cadre du PSN. Y figurent également les contreparties nationales apportées par l'État.

⁷⁸ SIGC : système intégré de contrôle et de gestion.

⁷⁹ MAEC : mesure agroenvironnementale et climatique.

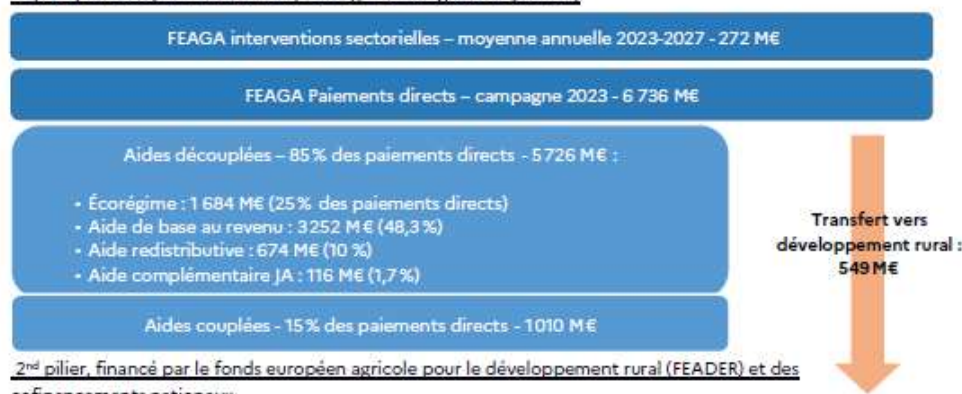
⁸⁰ ICHN : indemnité compensatoire de handicap naturel.

⁸¹ HSIGC : hors système intégré de contrôle et de gestion.

⁸² LEADER : liaisons entre actions de développement de l'économie rurale.

Figure 11 : Équilibre financier global du PSN

1^{er} pilier, financé par le fonds européen agricole de garantie (FEAGA)



2nd pilier, financé par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et des cofinancements nationaux

FEADER - moyenne annuelle 2023-2027 - 2 008 M€ :		
Interventions SIGC et assimilées pilotées par l'État et interventions SIGC Corse		
	Moyenne annuelle FEADER	(FEADER + cofinancement par des crédits Etat)
ICHN (Hexagone/DOM/Corse)	717 M€	1 100 M€
Aides à l'Agriculture Biologique (Hexagone/DOM/Corse)	197 M€	340 M€
MAEC surfaciques (Hexagone/DOM/Corse)	175 M€	219 M€
Prédation (engagement et investissement)	28 M€	35 M€
Gestion des risques	186 M€	186 M€
Assistance technique État	1 M€	1 M€
Total	1 304 M€	1 881 M€

Interventions HSIGC pilotées par les Régions	
	Moyenne annuelle FEADER
MAEC Forfaitaires	22,0 M€
MAEC API (Amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles)	8,6 M€
MAEC PRM (Protection des Races Menacées)	4,6 M€
Gardiennage des troupeaux (hors prédation)	1,4 M€
Investissements	372,6 M€
Dotation Jeunes Agriculteurs	99,5 M€
Dotation Nouvel installé en agriculture	8,1 M€
Création d'entreprises en milieu rural	0,4 M€
Gestion des risques (ISR Betteraves)	2,2 M€
LEADER	100,4 M€
Autres formes de coopération	35,6 M€
Échange de connaissances et d'informations	19,9 M€
Assistance technique Régions	24,7 M€
Total	700 M€

Soit, 502 M€ consacrés à LEADER sur la programmation (atteinte du seuil réglementaire de 5 % FEADER) et en moyenne 218,5 M€/an consacrés aux JA (atteinte du seuil réglementaire de 3 % des paiements directs)

Réseau PAC : 2 M€
Assistance technique conjointe État-Régions : 2 M€

Source : Ministère de l'agriculture.

2.5.2. Le premier pilier de la PAC, avec son fonds européen agricole de garantie (FEAGA), représente, en moyenne annuelle, 7,0 Md€ pour la France métropolitaine et 278,4 M€ pour les Outre-mer

Le PSN détaille la programmation financière des dispositifs du FEAGA (hors mesures de marchés) à destination de la France métropolitaine sur la période 2023-2027⁸³, pour un montant total de 34,9 Md€ de subventions, soit un montant annuel moyen de 7,0 Md€. Il comporte trois types de mesures (cf. tableau 3) :

- **les aides découplées** à hauteur 28,5 Md€ (soit 5,7 Md€ par an en moyenne) sont des aides dont le montant ne dépend pas de la quantité de production mais des caractéristiques de l'exploitation, comme sa surface agricole utilisée (SAU) ou le nombre de têtes de bétail. Des aides découplées spécifiques sont prévues pour soutenir les agriculteurs de moins de quarante ans ou en nouvelle installation (paiement jeunes agriculteurs), les petites et moyennes exploitations (paiement redistributif) et les agriculteurs s'engageant dans des pratiques agro-écologiques favorables à l'environnement (éco-régime). Les aides découplées sont attribuées aux agriculteurs uniquement sous réserve du respect de la conditionnalité (cf. *supra*) ;
- **les aides couplées** à hauteur de 5,0 Md€ (soit 1,0 Md€ par an en moyenne) soutiennent des exploitations en fonction du type et de la quantité de production. Un total de 22 dispositifs est prévu par le PSN dont quinze aides pour les productions végétales et sept aides pour les productions animales, avec des enveloppes hétérogènes allant, sur la durée de la programmation, de 0,3 M€ pour les aides à la transformation des pêches pavies à 3,3 Md€ pour l'aide bovine (qui représente à elle seule 65 % des aides couplées). Une exploitation peut être éligible à plusieurs aides couplées pour peu qu'elle soit suffisamment diversifiée ;
- **les interventions sectorielles**, à hauteur de 1,4 Md€ sur la durée de la programmation (soit 277 M€ par an en moyenne), sont des aides financières, à destination de producteurs ou d'organisations de producteurs (OP), mises en œuvre dans le cadre de programmes visant à répondre aux stratégies et aux problématiques spécifiques à certaines filières. Le PSN comporte dix programmes dont les deux plus importants sont le plan national vitivinicole (904 M€ sur la durée de la programmation, soit 65 % de l'enveloppe) et le programme opérationnel fruits et légumes (347 M€ sur la durée de la programmation, soit 25 % de l'enveloppe).

La totalité des dispositifs du FEAGA à destination de la France métropolitaine sont financés exclusivement sur fonds européens à l'exception du plan national d'action apiculture qui bénéficie d'un cofinancement national à hauteur de 50 % (pour un total de 50,4 M€ sur la durée de la programmation, soit 10,08 M€ par an).

La programmation financière du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) constitue l'outil de mise en œuvre des aides du FEAGA à destination des DROM, au titre de leur statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne. Les financements issus du FEAGA atteignent un montant annuel de 278,4 M€ (tableau 4). Une contrepartie nationale, de l'ordre de 60 M€/an, leur est adossée via le programme 149 (voir infra). Le POSEI, qui n'est pas couvert par le PSN, comporte deux catégories de mesures :

⁸³ Une planification indicative est réalisée pour l'année 2028, qui sera une année de chevauchement avec la prochaine programmation.

- les mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPAL), d'un montant de 251,5 M€ en 2024, qui regroupent des mesures transversales d'assistance technique et d'animation de filières, des aides à la filière banane, des aides à la filière canne, sucre et rhum des aides aux productions végétales de diversification et des aides aux productions animales.;
- le régime spécial d'approvisionnement qui consiste essentiellement en une aide à l'importation de céréales et autres produits agricoles destinés à l'alimentation humaine et à l'alimentation animale à hauteur de 26,9 M€ en montant annuel moyen.

Les cofinancements nationaux concernent exclusivement les aides à la diversification des productions végétales et les aides aux productions animales (mesures en faveur des productions agricoles locales 4 et 5 – cf. *infra*).

Tableau 3 : Aides au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA, M€) sous PSN

Instruments	Cofinancement national (O/N)	Montant annuel moyen	Total planification PSN 2023-2027
Paielements de base et majoration (aides découplées)	NON	5 707,7	28 538,4
Paielement de base	NON	3 241	16 209,9
... <i>Paielement de base hexagone</i>	NON	3 221,7	16 108,7
... <i>Paielement de base Corse</i>	NON	19,4	97,2
Eco-régime	NON	1 678,7	8 393,7
Paielement redistributif	NON	671,5	3 357,5
Paielement jeunes agriculteurs	NON	1 16,3	581,4
Aides liées aux produits (aides couplées)	NON	1 007,2	5 036,2
Aides végétales	NON	231,0	1 154,8
... <i>Blé dur</i>	NON	6,1	30,7
... <i>Chanvre</i>	NON	1,6	8,0
... <i>Houblon</i>	NON	0,3	1,6
... <i>Pommes de terre féculières</i>	NON	1,9	9,3
... <i>Semences de graminées</i>	NON	0,4	2,2
... <i>Maraichage</i>	NON	10,0	49,8
... <i>Transformation des cerises Bigarreau</i>	NON	0,5	2,3
... <i>Transformation des pêches Pavie</i>	NON	0,1	0,3
... <i>Transformation des poires Williams</i>	NON	0,4	1,8
... <i>Transformation des prunes d'Ente</i>	NON	10,6	53,1
... <i>Transformation des tomates</i>	NON	2,6	13,0
... <i>Légumineuses à graines et aux légumineuses fourragères déshydratées ou destinées à la production de semences</i>	NON	91,7	458,4
... <i>Légumineuses fourragères en zone de plaine et de piémont</i>	NON	85,1	425,3
... <i>Légumineuses fourragères dans les zones de montagne</i>	NON	17,9	89,7
... <i>Riz</i>	NON	1,9	9,3
Aides animales	NON	776,3	3 881,4
... <i>Aide ovine</i>	NON	99,6	497,8
... <i>Aide ovine aux nouveaux producteurs</i>	NON	1,3	6,3

Instruments	Cofinancement national (O/N)	Montant annuel moyen	Total planification PSN 2023-2027
... Aide caprine	NON	12,1	60,3
... Aide bovine	NON	653,4	3 267,0
... Aide couplée bovine - Corse	NON	1,9	9,4
... Aide aux veaux	NON	4,0	20,0
... Aide aux petits ruminants - Corse	NON	4,1	20,6
Interventions sectorielles	Mixte	277,2	1 386,2
Programme opérationnel fruits et légumes	NON	69,4	347,0
Programme opérationnel oléicole	NON	0,5	2,5
Programme opérationnel riz	NON	0,5	2,5
Programme opérationnel plantes vivantes et produits de la floriculture, bulbes, racines et produits similaires, fleurs coupées et feuillages pour ornement	NON	3,4	17,0
Programme opérationnel viande bovine	NON	2,7	13,5
Programme opérationnel fourrages séchés	NON	4,42	22,1
Programme opérationnel protéines végétales (oléagineux, protéagineux et légumes secs)	NON	10,2	51,0
Programme opérationnel secteur cunicole	NON	0,3	1,5
Plan national vitiviniculture	NON	180,8	903,9
... Restructuration et reconversion de vignobles Vitiviniculture	NON	74,3	371,5
Investissements matériels et immatériels Vitiviniculture	NON	54,6	273,1
Distillation des sous-produits Vitiviniculture	NON	30,8	153,8
Information dans l'UE Vitiviniculture	NON	2,1	10,5
Promotion dans les pays tiers Vitiviniculture	NON	19,0	95,0
Plan national d'action apiculture ⁸⁴	OUI (50% État)	5,0	25,2
... Assistance technique, conseils, formation Apiculture	OUI (50% État)	2,8	14,2
... Investissements matériels et immatériels Apiculture	OUI (50% État)	1,8	8,9
... Soutien aux laboratoires pour l'analyse des produits issus de l'apiculture Apiculture	OUI (50% État)	0,0	0,2
... Coopération, recherche appliquée Apiculture	OUI (50% État)	0,3	1,5
... Promotion, communication Apiculture	OUI (50% État)	0,0	0,1
... Actions pour développer la qualité de la production Apiculture	OUI (50% État)	0,1	0,3
Total FEAGA		6 992,1	34 960,8

Source : Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, juillet 2024 ; Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, direction générale de la performance économique, 2024, planification financière du plan stratégique national 2023-2027.

⁸⁴ Les montants reportés pour le plan national d'action apiculture ne comprennent que les financements issus du budget de l'Union européenne et pas les contreparties nationales.

Tableau 4 : Montants FEAGA 2024 du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI)

Mesures	Montant POSEI 2024 (M€)
Mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPAL) 1 : Mesures transversales	2,6
MFPAL 2 : Mesure en faveur de la filière banane	129,1
MFPAL 3 : Mesures en faveur de la filière canne, sucre et rhum	74,9
MFPAL 4 : Mesures en faveur des productions végétales de diversification	14,5
MFPAL 5 : Mesures en faveur des productions animales	30,4
Régime spécifique d'approvisionnement	26,9
Total POSEI	278,4

Source : Programme portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI).

2.5.3. Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) présente des objectifs multiples et est doté d'un montant annuel moyen de 2,0 Md€

Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) finance le « **second pilier** » de la PAC. Il contribue au développement des territoires ruraux et d'un secteur agricole plus respectueux de l'environnement, plus résilient face au changement climatique, plus compétitif et plus innovant. Depuis 2023, le FEADER est détaillé conjointement avec le FEAGA dans le cadre du plan stratégique national (PSN).

Le FEADER finance cinq types de mesures, pour un montant moyen annuel de 2,0 Md€ (tableau 5) :

- **l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN).** La part apportée par l'Union européenne sur la programmation s'élève à 717 M€/an en moyenne. L'ICHN constitue une aide au maintien de l'activité agricole dans des zones dites « *défavorisées* » en raison de leurs caractéristiques naturelles, qui consiste à compenser une partie du différentiel de revenu par rapport aux zones de plaine ;
- **l'aide à la conversion (et, dans les DROM, au maintien) à l'agriculture biologique.** La part apportée par l'Union européenne s'élève à 197 M€/an en moyenne. Elle soutient, comme son nom l'indique, la conversion (et, dans les DROM, le maintien) d'exploitations à l'agriculture biologique ;
- **les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC).** La part apportée par l'Union européenne s'élève à 240 M€/an en moyenne. Elles visent à accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent dans des pratiques particulièrement performantes du point de vue environnemental ou climatique, dans la préservation de races menacées de disparition ou encore dans l'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles ;
- **des mesures d'aménagement rural et de soutien aux investissements.** La part apportée par l'Union européenne s'élève à de 372 M€/an en moyenne ;

- **des mesures diverses** au financement desquelles l'Union européenne contribue à hauteur de 482 M€ en moyenne, qui comprennent des aides à l'installation et à la création d'entreprise, des aides liées à la gestion des risques ainsi que le financement d'actions de coopération et d'assistance technique.

Tableau 5 : Montant annuel moyen des aides au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER, M€)

Mesure	Montant annuel moyen (M€)
Indemnité de compensation des handicaps naturels (ICHN)	716,9
<i>ICHN Hexagone</i>	<i>698,0</i>
<i>ICHN Corse</i>	<i>9,8</i>
<i>ICHN régions ultrapériphériques</i>	<i>9,1</i>
Aides à l'agriculture biologique	196,6
<i>Aide à la conversion à l'agriculture biologique - Hexagone</i>	<i>189,2</i>
<i>Aide à la conversion à l'agriculture biologique - Corse</i>	<i>0,6</i>
<i>Aide à la conversion et au maintien à l'agriculture biologique – Régions ultrapériphériques</i>	<i>6,8</i>
Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)	240,0
<i>MAEC surfaciques Hexagone</i>	<i>167,5</i>
<i>MAEC surfaciques Corse</i>	<i>2,2</i>
<i>MAEC surfaciques régions ultrapériphériques</i>	<i>5,7</i>
<i>MAEC forfaitaires</i>	<i>22,0</i>
<i>Protection des troupeaux contre la prédation</i>	<i>28,0</i>
<i>Gardiennage des troupeaux</i>	<i>1,4</i>
<i>MAEC apicole</i>	<i>8,6</i>
<i>MAEC protection des races menacées</i>	<i>4,6</i>
Investissements	372,0
<i>Investissements hors investissements spécifiques JA</i>	<i>366,4</i>
<i>Investissements JA</i>	<i>5,6</i>
Création d'entreprises et installation	108,5
<i>Création d'entreprises en milieu rural</i>	<i>0,4</i>
<i>Dotation jeunes agriculteurs</i>	<i>100,0</i>
<i>Dotation nouvel installé en agriculture</i>	<i>8,1</i>
Gestion des risques	188,2
<i>Aide à l'assurance récolte et fonds de mutualisation</i>	<i>186,0</i>
<i>Instrument de stabilisation du revenu de la filière betterave sucrière</i>	<i>2,2</i>
Coopération	35,6
LEADER	100,4
Échanges de connaissances et d'informations	19,9
Assistance technique	27,8

Mesure	Montant annuel moyen (M€)
Assistance technique conjointe État-Régions	2,0
Assistance technique État	1,1
Assistance technique Régions	24,7
Réseau PAC	2,0
Total FEADER	2008,0

Source : Mission, à partir de la planification financière du PSN, données 2024 – montant annuel moyen calculé sur les engagements 2023-2027

2.6. Les crédits budgétaires de l'État à destination de l'agriculture, qui représentent 5,9 Md€, sont essentiellement portés par le ministère en charge de l'agriculture au travers de sept programmes budgétaires

2.6.1. Le programme 149 porte des dépenses d'intervention à destination de l'agriculture à hauteur de 2,1 Md€ en 2024 en contrepartie de fonds européens et par le biais de dispositifs nationaux

Le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt » est le support budgétaire principal de l'intervention de l'État dans le domaine agricole. En retirant les principales dépenses à destination de la filière forêt bois⁸⁵, les crédits de paiement prévus dans le projet de loi de finance 2024 atteignent 2 066 M€ (cf. tableau 6).

Les dépenses budgétaires comprennent des contreparties nationales aux fonds européens :

- pour le FEAGA, dans le champ du PSN, le financement des interventions de FranceAgriMer (action 21 « *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* ») participe aux soutiens sectoriels ;
- pour le POSEI (FEAGA hors PSN), des contreparties nationales au soutien européen à certaines mesures en faveur des productions agricoles locales sont apportées par l'action 21 ;
- pour le FEADER, des contreparties aux contributions apportées par le budget européen sont portées par :
 - l'action 23 « *Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles* » avec notamment depuis 2023 une dotation aux régions de 100 M€ en contrepartie du transfert de la compétence en matière de gestion des aides non surfaciques ;
 - l'action 24 « *Gestion équilibrée et durable des territoires* » qui porte les contreparties nationales à l'ICHN et aux MAEC ;

Le programme 149 porte également des dépenses d'intervention nationales, comme par exemple le fonds avenir bio, le fonds pour les industries agroalimentaires, le soutien à la production de sucre dans les départements et régions d'Outre-mer (action 21), les dispositifs de gestion des

⁸⁵ L'action 26 « gestion durable de la forêt et développement de la filière bois » et les sous actions 29-06 à 29-10 de l'action 29 « planification écologique » (dont notamment la sous-action 29-06 « Soutien au renouvellement forestier ») sont les principaux supports des crédits budgétaires à destination de la filière forêt bois dans le programme 149 pour les projets de loi de finance 2024 et 2025.

crises et des aléas de la production agricole (action 22) et les dépenses relevant de la planification écologique (action 29).

Tableau 6 : Crédits de paiement du programme 149 « Compétitivité et à la durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » hors dispositifs en faveur de la filière forêt bois (, M€)

Actions	Articulation avec un dispositif européen	PLF 2024	PLF 2025
21 – Adaptation des filières à l'évolution des marchés		266,0	252,2
Actions internationales	National	14,4	10,4
Fonds avenir bio	National	18,0	13,0
Fonds pour les industries agroalimentaires	National	2,4	2,4
Soutien à la production de sucre dans les départements et régions d'Outre-mer	National	143,4	143,4
Interventions de FranceAgriMer	FEAGA & national	24,4	20,6
Intervention en faveur des filières ultramarines	FEAGA (POSEI)	63,4	62,4
22 – Gestion des crises et des aléas de la production agricole		282,2	302,9
Aide en faveur du redressement des exploitations en difficulté	National	4,9	5,6
Fonds d'allègement des charges (FAC)	National	1,7	1,7
Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) - calamités	National	275,5	295,5
23 – Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles		123,2	126,5
Indemnité viagère de départ (IVD) et complément de retraite pour les chefs d'exploitation rapatriés	National	5,3	5,3
Aide à la cessation d'activité	National	1,2	0,7
Stages à l'installation	National	2,5	2,5
Aides aux coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA)	National	1,5	1,5
Dotation aux jeunes agriculteurs (DJA)	FEADER	7,0	7,0
Modernisation des exploitations ⁸⁶	FEADER	5,6	9,5
PAC 2023-2027 : transferts de crédits d'intervention aux conseils régionaux ⁸⁷	FEADER	100,0	100,0
24 – Gestion équilibrée et durable des territoires		526,5	519,4
Expertise technique eau, sols, énergie, biomasse, bioéconomie, économie circulaire et changement climatique	National	1,3	1,3
Hydraulique agricole ⁸⁸	National	3,7	3,7

⁸⁶ Transféré aux régions en 2023 pour le cofinancement du FEADER, l'État garde le cofinancement du POSEI pour Mayotte.

⁸⁷ Transfert aux régions d'une enveloppe permettant le co-financement des mesures non surfaciques du FEADER.

⁸⁸ Entretien et rénovation des ouvrages domaniaux d'hydraulique agricole dont l'État est propriétaire.

Actions	Articulation avec un dispositif européen	PLF 2024	PLF 2025
Actions nationales en faveur du cheval	National	4,5	3,9
Foncier ⁸⁹	National	2,1	2,1
Indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)	FEADER	384,5	384,5
Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et aides à l'agriculture biologique	FEADER	93,4	87,0
Animation MAEC et Bio	FEADER	6,6	6,6
Pastoralisme et lutte contre la prédation	FEADER	14,4	14,4
Animation et développement rural	FEADER	1,4	1,4
Autres soutiens aux syndicats	National	14,5	14,5
25 – Protection sociale		155,4	163,9
Réglementation et sécurité au travail	National	0,4	0,4
Exonérations de charges sociales (exonération de charges patronales pour l'embauche de travailleurs occasionnels)	National	155,0	163,5
27 – Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions⁹⁰	National	477,8	492,8
29 – Planification écologique (hors forêt)		235,0	101,6
Plan haies	National	45,0	30,0
Soutien à l'agriculture biologique	National	0,0	10,0
Fonds en faveur de la souveraineté alimentaire et des transitions	National	25,0	71,6
Autres mesures hors forêt (plan protéines, diagnostic carbone, décarbonation en agriculture)	National	165,0	N.A.
Total		2 066,1	1 959,4

Source : Direction du budget, 2025 projets annuels de performance 2024 et 2025 du programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ».

2.6.2. Six autres programmes budgétaires soutiennent, de manière parfois indirecte, le secteur agricole, à hauteur de 3,9 Md€

Outre le programme 149, six autres programmes budgétaires portent des dépenses qui bénéficient, parfois indirectement, au secteur agricole, pour un total atteignant 3,9 Md€ en 2024⁹¹ (cf. tableau 7) :

- le programme 206 « *sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* » finance des actions en faveur :

⁸⁹ Mise en œuvre de la politique foncière et notamment le soutien à certaines sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

⁹⁰ Cette action regroupe les moyens de fonctionnement des opérateurs chargés de la mise en œuvre, pour le compte de l'État et de l'Union européenne, des actions en faveur des entreprises agricoles et agroalimentaires : l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Agence BIO), l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer (ODEADOM) et l'Agence de services et de paiement (ASP).

⁹¹ Hors compensation des allègements de charge pour la main d'œuvre saisonnière, portée par le programme 381 (cf. *infra*).

- de la santé, de la qualité et de la protection des végétaux : organisation du contrôle des conditions de production des végétaux, surveillance biologique du territoire, contrôles officiels et gestion des foyers, recherche de résidus et contaminants dans les végétaux, contrôle des pratiques, réalisation d'études,...
- de la santé, de la protection et du bien-être des animaux : prévention, surveillance, suivi des suspicions, gestion des foyers, plans d'urgence en cas d'épizootie, indemnisation des éleveurs en cas d'abattage total ou partiel de troupeaux en lien avec une maladie règlementée, identification et traçabilité des animaux vivants, visites sanitaires, contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire, protection des animaux, ...
- de la sécurité et de la qualité sanitaires de l'alimentation : inspection en abattoirs, lutte contre les zoonoses dans la chaîne alimentaire, surveillance sanitaire des zones conchylicoles, ...,
- de la qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire : mise en œuvre du programme national pour l'alimentation : accès de tous à une alimentation de qualité, saine et durable, lutte contre le gaspillage alimentaire, éducation alimentaire, ancrage territorial et patrimonial de l'alimentation, ...
- de la planification écologique : stratégie de réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques et des risques associés.

Ce programme était doté de 905 M€ en 2024. Ce montant comprend les dépenses de personnel (391 M€) et de fonctionnement (194 M€ - outre le fonctionnement courant, l'action sanitaire et sociale, les développements informatiques, la formation, ce poste couvre des dépenses d'analyses, de recherche et développement, de marchés de prestataires ainsi que des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs) liées à la mise en œuvre opérationnelle des actions du programme (une partie des agents affectés en direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, en direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et en direction départementale en charge de la protection des populations) ainsi que des dépenses liées à la rénovation et au développement de systèmes d'information et de bases de données (13 M€). Les dépenses d'intervention (306 M€) sont consacrées à la planification écologique (150 M€), à l'indemnisation des éleveurs dans le cadre de la gestion des maladies règlementées ou de la lutte contre les zoonoses dans la chaîne alimentaire (41 M€), à la surveillance de la contamination des denrées (53 M€), au programme national pour l'alimentation (5 M€), au service public d'équarrissage (4 M€), ...

- les programmes 142 et 143 financent respectivement d'une part l'enseignement supérieur et la recherche agricoles et d'autre part l'enseignement technique agricole, pour un total cumulé de 2,1 Md€⁹² en 2024 ;
- le programme 215, doté de 697 M€ en 2024, porte pour l'essentiel les dépenses de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et une partie de ces mêmes dépenses pour les services déconcentrés (support de proximité et agents affectés

⁹² Une partie du programme 143 finance des formations sans lien direct avec le secteur agricole (aides à la personne, animalerie, travaux forestiers, ...). La mission n'a pas été en mesure de les distinguer. Le montant indiqué est donc surévalué.

en services déconcentrés et exerçant des missions autres que celles relevant du programme 206) ;

- Le programme 775 « développement et transfert en agriculture », doté de 63 M€ en 2024, finance les programmes de développement agricole et rural du réseau des chambres d'agriculture, les programmes des organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR), des programmes visant à favoriser le progrès génétique animal, des appels à projet régionaux relatifs à l'animation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE)⁹³ et des appels à projet nationaux visant à développer la transversalité supra régionale inter organismes de développement ;
- Le programme 776 « recherche appliquée et innovation en agriculture », doté de 78 M€ en 2024, finance des programmes et projets de recherche, développement et innovation visant à favoriser le passage à l'échelle des transitions en agriculture.

Ces deux derniers programmes sont définis en cohérence avec les objectifs du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) financé par le compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural (CASDAR).

Tableau 7 : Crédits de paiement des programmes autres que le P149 concourant au financement de l'agriculture (M€)

Programmes	PLF 2024	PLF 2025
P 206 – Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	904,7	860,5
... dont dépenses d'intervention	306,0	235,7
... hors dépenses d'intervention	598,7	624,8
P 142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	443,0	431,5
P 143 – Enseignement et technique agricole	1 695,7	1 731,1
P 215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	697,4	668,2
P 775 – Développement et transfert en agriculture	62,9	
P 776 – Recherche appliquée et innovation en agriculture	78,1	
Total	3 881,8	3 691,3

Source : Direction du budget, 2023 et 2024, Projets annuels de performance.

Les dépenses liées à la mise en œuvre des politiques publiques du ministère de l'agriculture relevant des programmes 149 et 206 (ie hors enseignement et recherche-développement-innovation) peuvent être approchées en sommant les montants du programme 215, de l'action 27 du programme 149 et du programme 206 hors interventions. Elles s'élèvent en 2024 à 1,8 Md€.

⁹³ Les GIEE sont des collectifs d'agriculteurs reconnus par l'État et qui s'engagent dans un projet pluriannuel de modification ou de consolidation de leurs pratiques en visant la « *triple performance* » économique, environnementale et sociale. Plus de 12 000 exploitations étaient engagées dans un GIEE en 2021 (source MASA).

2.7. Les dépenses fiscales et sociales versées au secteur de l'agriculture représentent chaque année plus de 11 Md€

2.7.1. Le secteur de l'agriculture bénéficie de 1,9 Md€ de dépenses fiscales, dont près de la moitié au titre de la réduction des coûts de l'énergie

Les dépenses fiscales constituent la troisième modalité la plus importante des concours publics nationaux à l'agriculture, avec 33 dispositifs pour un total de 1 896 M€ en 2024. Ces dépenses fiscales sont réparties entre (cf. tableau 8) :

- des dépenses pour réduire les coûts des consommations intermédiaires :
 - quatre tarifs réduits sur des accises sur les énergies pour 1 139 M€ en 2024 qui correspondent à un soutien aux achats de carburants et combustibles fossiles par les secteurs agricole et forestier, dont 1 082 M€ pour le secteur agricole⁹⁴ ;
 - un taux de TVA réduit pour 2 M€ ;
- des dépenses pour soutenir les revenus :
 - quatorze dépenses sur les impôts sur le revenu et les sociétés pour 636 M€ en 2024 visant essentiellement à soutenir le revenu des agriculteurs. Une des dépenses (exonération sous certaines conditions en faveur des coopératives) est commune à cinq secteurs économiques : la mission a pris le parti d'en imputer le cinquième, soit 38 M€ au secteur agricole ;
 - un taux de TVA réduit pour 3 M€ ;
- des dépenses pour réduire les coûts induits par le foncier agricole :
 - sept dépenses sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour 123 M€ ;
 - cinq dépenses sur les mutations pour 52 M€, dont 25 M€ concernent le secteur forestier, soit *in fine* 27 M€ pour le secteur agricole ;
 - une exonération partielle d'impôt sur la fortune immobilière pour 46 M€, dont la moitié concerne le secteur forestier, soit *in fine* 23 M€ pour le secteur agricole.

Trois dépenses fiscales poursuivent des objectifs environnementaux, pour un montant total de 335 M€ en 2024 :

- le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique ;
- le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles disposant d'une certification d'exploitation à haute valeur environnementale ;
- le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles qui n'utilisent pas de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active du glyphosate.

⁹⁴ Selon les chiffres du CITEPA (rapport SECTEN 2024 :

https://www.citepa.org/wp-content/uploads/2024/12/Citepa2024_fichiers_par_secteur.zip), les émissions de CO2 des « engins, moteurs et chaudières en sylviculture » s'élevaient à 0.5 Mt en 2023, et celles des « engins, moteurs et chaudières en agriculture » à 8.9 Mt. Le secteur sylvicole représentait ainsi 5% du total. En retenant le même ratio pour les allègements fiscaux, ces derniers s'élèveraient à 57 M€ pour le secteur sylvicole et 1 082 M€ pour le secteur agricole. Ce sont ces derniers chiffres qui seront retenus par la suite.

Tableau 8 : Dépenses fiscales en faveur de l'agriculture prévues au projet de loi de finance 2025 (M€)

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Eco-condition ?	Budget	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
Énergie								
800229	Tarif réduit (remboursement) pour les gazoles, les fiouls lourds et les gaz de pétrole liquéfiés utilisés pour les travaux agricoles et forestiers ⁹⁵	Tarifs réduits sur une accise sur les énergies	Entreprises	NON	P 149	1717	1135	1135
830204	Tarif réduit (remboursement) pour les gaz naturels utilisés comme carburants ou combustibles pour les travaux agricoles et forestiers ⁹⁶	Tarifs réduits sur une accise sur les énergies	Entreprises	NON	P 149	15	3	3
830203	Tarif réduit sur les gaz naturels consommés comme combustibles pour les besoins de la déshydratation de légumes et plantes aromatiques	Tarifs réduits sur une accise sur les énergies	Entreprises	NON	P 149	1	1	1
800209	Tarif réduit (remboursement) pour les gazoles utilisés pour les engins à l'arrêt équipant les véhicules de transport de marchandises et les véhicules à usages spéciaux (dépanneuses, camions-grues...)	Tarifs réduits sur une accise sur les énergies	Entreprises	NON	P 203	0	0	0
Intrants agricoles								
730212	Taux de 10 % applicable aux engrais, aux amendements calcaires et produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique et aux matières fertilisantes ou supports de culture d'origine organique agricole	Taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée	Entreprises	NON	P 149	16	2	2
Soutien aux ventes des produits de l'élevage								
730302	Taux de 2,10 % applicable aux ventes d'animaux de boucherie et de charcuterie à des personnes non assujetties à la TVA	Taux particulier de taxe sur la valeur ajoutée	Entreprises	NON	P 149	9	3	3

⁹⁵ Une partie seulement de la dépense fiscale est imputable au secteur agricole

⁹⁶ Idem

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Eco-condition ?	Budget	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
Impôt sur le revenu, impôt sur la fortune immobilière et impôt sur les sociétés								
300101	Exonération sous certaines conditions : - des coopératives agricoles et de leurs unions ; - des coopératives artisanales et de leurs unions ; - des coopératives d'entreprises de transport ; - des coopératives artisanales de transport fluvial ; - des coopératives maritimes et de leurs unions	Exonération d'impôts sur les sociétés	Entreprises	NON	P 149	135	168	191
170106	Déduction de précaution	Déduction sur l'impôt sur le revenu relative aux bénéfices agricoles	Entreprises	NON	P 149	92	207	169
210316	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique	Dispositions diverses relatives à l'impôt sur les sociétés	Entreprises	OUI	P 149	91	105	142
170201	Abattement sur les bénéfices réalisés par les jeunes agriculteurs	Abattement sur les bénéfices agricoles pour l'impôt sur le revenu	Entreprises	NON	P 149	56	72	68
210329	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles qui n'utilisent pas de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active du glyphosate	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Entreprises	OUI	P 149	46	135	175
210330	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles disposant d'une certification d'exploitation à haute valeur environnementale	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Entreprises	OUI	P 149	33	42	18
110240	Crédit d'impôt au titre des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour assurer leur remplacement	Réductions et crédits d'impôt sur le revenu	Ménages	NON	P 149	20	22	26

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Eco-condition ?	Budget	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
170306	Rattachement du revenu exceptionnel d'un exploitant agricole soumis à un régime réel d'imposition par fractions égales, aux résultats de l'exercice de sa réalisation et des six exercices suivants	Régime spécial d'imposition relatif à l'impôt sur le revenu	Entreprises	NON	P 149	13	15	N.C.
200217	Amortissement exceptionnel des bâtiments d'élevage et des matériels et installations destinés au stockage des effluents d'élevage égal à 40% du prix de revient des biens réparti linéairement sur cinq ans	Amortissements exceptionnels avec effet sur l'impôt sur le revenu et sur l'impôt sur les sociétés	Entreprises	NON	P 149	8	4	ε
320122	Déduction pour les groupements d'employeurs des sommes inscrites à un compte d'affectation spéciale et destinées à couvrir leur responsabilité solidaire pour le paiement des dettes salariales	Modalités particulières de l'impôt sur les sociétés	Entreprises	NON	P 149	8	ε	ε
170307	Report d'imposition de l'indemnité destinée à couvrir les dommages causés aux récoltes par des événements climatiques à l'exercice de constatation de cette perte	Régime spécial d'imposition relatif à l'impôt sur le revenu	Entreprises	NON	P 149	1	1	ε
120101	Exonération du salaire différé de l'héritier d'un exploitant agricole ayant cessé de participer directement et gratuitement à l'exploitation avant le 1er juillet 2014	Exonération spécifique de l'impôt sur le revenu	Ménages	NON	P 149	1	1	1
110239	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé à des exploitants agricoles	Réduction et crédit d'impôt sur le revenu	Ménages	NON	P 149	ε	0	0
110239	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé à des exploitants agricoles	Réduction et crédit d'impôt sur le revenu	Ménages	NON	P 149	ε	ε	ε
440102	Exonération partielle des bois et forêts, des parts de groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de GFA	Exonération d'impôt sur la fortune immobilière	Ménages	NON	P149	44	46	49

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Eco-condition ?	Budget	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
Taxe foncière sur les propriétés non bâties								
60201	Pertes de récoltes ou de bétail	Dégrèvement à la charge de l'État sur la TFNB	Entreprises	NON	P 149	142	97	N.C.
60102	Exonération de la part communale et intercommunale en faveur des terres agricoles à concurrence de 20 %	Exonération de TFNB compensée par l'État	Entreprises et ménages	NON	P 149	103	103	101
60108	Exonération partielle des terres agricoles situées dans les départements d'Outre-mer	Exonération de TFNB compensée par l'État	Parcelles	NON	P 123	10	10	11
60203	Dégrèvement d'office en faveur des jeunes agriculteurs	Dégrèvement à la charge de l'État sur la TFNB	Entreprises	NON	P 149	7	8	8
60104	Exonération totale en faveur des terres agricoles situées en Corse	Exonération de TFNB compensée par l'État	Parcelles	NON	P 149	2	2	2
60106	Exonération en faveur des parcelles NATURA 2000	Exonération de TFNB compensée par l'État	Parcelles	OUI	P 113	1	1	1
60202	Association foncière pastorale	Dégrèvement à la charge de l'État sur la TFNB	Entreprises	NON	P 149	ε	ε	ε
Mutations (ventes et transmissions)								
530208	Exonération des acquisitions et des cessions réalisées par les SAFER.	Diminution de droits d'enregistrement et de timbre sur une mutation à titre onéreux	Entreprises	NON	P 149	2	2	2

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Eco-condition ?	Budget	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
520109	Exonération partielle de droits de mutation des bois et forêts, des sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme, des parts de GFA et de la fraction des parts de groupements forestiers ruraux représentative de biens de nature forestière et celle représentative de biens de nature agricole	Exonération de droits d'enregistrements (mutations à titre gratuit)	Ménages	NON	P 149	50	50	50
500101	Exonération de droits d'enregistrement et de timbre des sociétés coopératives agricoles de céréales, d'insémination artificielle et d'utilisation de matériel agricole	Dispositions communes aux droits d'enregistrement et de timbre	Entreprises	NON	P 149	N.C.	N.C.	N.C.
530216	Régimes spéciaux bénéficiant aux groupements et sociétés à objet agricole	Diminution de droits d'enregistrement et de timbre sur une mutation à titre onéreux	Entreprises	NON	P 149	N.C.	N.C.	N.C.
530217	Exonération des cessions de fonds agricoles	Diminution de droits d'enregistrement et de timbre sur une mutation à titre onéreux	Entreprises	NON	P 149	N.C.	N.C.	N.C.

Source : Projet de loi de finance 2025, Estimation des voies et moyens, tome 2, octobre 2024, Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, 2024, commission des comptes de l'agriculture de la Nation

2.7.2. Les dépenses sociales dans le champ agricole sont aussi un élément clé du modèle économique des exploitants agricoles

2.7.2.1. Le secteur agricole bénéficie de 3,1 Md€ d'allègement de charges sociales

Les exploitants et salariés du secteur agricole bénéficient d'allègements de charges sociales spécifiques. Il existe en effet deux régimes de sécurité sociale dans le domaine agricole, celui des exploitants et celui des salariés agricoles. Leurs branches maladie sont intégrées dans les comptes des branches maladie de l'ensemble des régimes de base.

Les allègements de charges sociales « *de droit commun* » en faveur du secteur agricole se chiffrent à 2 593 M€ en 2024⁹⁷.

Il existe en outre des mesures spécifiques d'allègements de charge pour soutenir l'emploi saisonnier, pour un montant de 423 M€ porté par le programme 381 « *Allègement du coût du travail en agriculture (TODE⁹⁸ - AG)* »⁹⁹, et des mesures non compensées pour les jeunes exploitants agricoles, pour un montant de 43 M€¹⁰⁰.

2.7.2.2. Les régimes de retraite des exploitants et salariés agricoles bénéficient de transferts à hauteur de 6,3 Md€ en 2024

Déséquilibrés financièrement en raison de l'évolution démographique de leur population de cotisants, les deux régimes de retraite agricole bénéficient de transferts depuis les autres régimes qui peuvent être assimilés à des subventions permettant de maintenir les cotisations à un niveau inférieur au niveau d'équilibre.

La population des travailleurs du secteur agricole décroît graduellement sur longue période ce qui se traduit par des ratios de dépendance démographique des régimes de retraite largement inférieurs à l'équilibre :

- le régime des exploitants agricoles profitait à 1 174 497 bénéficiaires en 2023 pour 429 423 cotisants (ratio de dépendance démographique de 0,37)¹⁰¹ ;
- et le régime des salariés agricoles à 2 243 317 bénéficiaires cette même année pour 754 895 cotisants (ratio de dépendance démographique de 0,34)¹⁰²

Le déficit de recette des deux régimes de retraite est compensé par des transferts depuis les autres régimes à hauteur de 6,3 Md€ en 2024 (cf. tableau 9), dont 3,4 Md€ pour le régime des salariés agricoles et 2,9 Md€ pour le régime des exploitants agricoles.

⁹⁷ Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, juillet 2024, rapport provisoire, page 106.

⁹⁸ TODE, pour « *Travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi* » : dispositif d'allègement de charges en faveur des exploitations embauchant de la main d'œuvre saisonnière

⁹⁹ Projet annuel de performance du programme 381, PLF 2024.

¹⁰⁰ Annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale 2024.

¹⁰¹ Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale mai 2024, page 157.

¹⁰² *Ibid.*

Tableau 9 : Équilibre financier des régimes de retraite agricole (M€)

	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
Salariés agricole			
Charges (prestations sociales et charges de gestion)	6 608	6 955	7 406
Produits	6 656	6 809	7 101
... dont cotisations, contributions et impôts	3 417	3 569	3 694
... dont transferts vers le régime des salariés agricoles	3 210	3 198	3 363
Exploitants agricoles			
Charges (prestations sociales et charges de gestion)	6 807	6 802	6 941
Produits	6 912	6 993	7 055
... dont cotisations, contributions et impôts	3 919	4 034	4 047
... dont transferts vers le régime des non-salariés agricoles	2 953	2 907	2 956
Total des transferts	6 163	6 105	6 319

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, mai 2024, pp. 189 et 191.

2.8. Les collectivités territoriales interviennent elles-aussi en faveur de l'agriculture, notamment à travers le FEADER

Dans le cadre de la PAC 2023-2027, les régions sont gestionnaires des crédits des mesures non surfaciques du FEADER. À ce titre, la programmation financière du PSN prévoit des dépenses pour un total de 2,2 Md€, dont 1,9 M€ en contrepartie de financements européens et 343 M€ en substitution totale ou partielle du financement européen (financement dit « *top up* » - cf. tableau 10 et tableau 12).

Le *top up*, qui traduit une volonté d'accompagner au-delà de ce que permet la maquette du FEADER, est essentiellement réparti sur le soutien à l'investissement (56 % du total) et sur les actions de coopération (41 %), et concentré aux trois-quarts sur quatre régions : Auvergne-Rhône-Alpes, la Nouvelle-Aquitaine, la Bretagne et l'Occitanie (257 M€ - cf. tableau 10).

Les Régions bénéficient d'un transfert annuel de 100 M€ de crédits d'intervention de la part de l'État depuis le programme 149 depuis 2023 en contrepartie du transfert de compétences portant sur les mesures non surfaciques. En toute rigueur, dès lors qu'ils ont été comptabilisés en dépense sur le programme 149, il convient de les soustraire de la dépense annuelle des Régions.

Tableau 10 : Financements planifiés des régions dans le PSN en complément du FEADER (M€)

Régions	Co-financement FEADER	Top up	Total	Moyenne annuelle
Auvergne-Rhône-Alpes	411,9	80,0	491,9	98,4
Bourgogne-Franche-Comté	128,5	21,3	149,8	30,0
Bretagne	98,9	52,1	151,0	30,2
Centre-Val de Loire	57,0	0,0	57,0	11,4
Corse	65,8	1,4	67,1	13,4
Grand Est	133,6	21,1	154,7	30,9
Haut de France	74,3	0,0	74,3	14,9
Île de France	38,1	6,1	44,2	8,8
Normandie	108,7	15,0	123,7	24,7
Nouvelle-Aquitaine	217,4	77,2	294,5	58,9
Occitanie	239,4	47,5	286,9	57,4
Pays de la Loire	104,8	0,0	104,8	21,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	57,9	14,5	72,3	14,5
Total France métropolitaine	1 736,0	336,2	2 072,1	414,4
Guadeloupe	18,6	0,0	18,6	3,7
Guyane	14,4	0,0	14,4	2,9
La Réunion	62,5	6,4	68,9	13,8
Martinique	20,4	0,0	20,4	4,1
Total Outre-mer	115,9	6,4	122,4	24,5
Total	1 851,9	342,6	2 194,5	438,9

Source : MASA, 2024, planification financière du plan stratégique national 2023-2027.

La dépense nette annuelle des Régions en faveur du secteur agricole (et forestier) est de 338,9 M€.

Ce montant ne comprend pas les aides accordées par les Régions hors PAC, à travers des régimes notifiés ou exemptés ou le régime *de minimis*, que la mission n'a pas été mesure de recenser et qui peuvent ne pas être négligeables.

Il n'est en outre pas exclu que d'autres collectivités que les Régions interviennent ponctuellement : Départements dans le cadre des opérations d'aménagement foncier rural et de leurs programmes de travaux connexes ou dans un cadre conventionnel avec les Régions, communes ou intercommunalités dans le cadre de PSE pour la protection de la ressource en eau par exemple : la mission n'a pas été en mesure de collecter des informations consolidées sur de telles interventions.

Tableau 11 : Co-financement du FEADER par les régions (programmation 2023-2027, M€)

Régions	Investissements	Coopération	Aides à l'installation ¹⁰³	Autres	Total
Auvergne-Rhône-Alpes	266,9	55,9	83,2	5,9	411,9
Bourgogne-Franche-Comté	84,3	12,3	28,6	3,3	128,5
Bretagne	53,6	7,1	35,6	2,5	98,9
Centre-Val de Loire	30,4	7,5	17,5	1,5	57,0
Corse	27,6	1,6	6,2	30,3	65,8
Grand Est	81,9	15,5	26,1	10,1	133,6
Haut de France	51,5	7,9	12,7	2,3	74,3
Île de France	27,1	4,3	4,8	1,9	38,1
Normandie	71,8	10,3	24,3	2,3	108,7
Nouvelle-Aquitaine	118,8	31,2	59,8	7,5	217,4
Occitanie	156,0	32,3	42,5	8,6	239,4
Pays de la Loire	64,3	9,9	27,6	3,0	104,8
Provence-Alpes-Côte d'Azur	34,0	10,7	9,6	3,5	57,9
Total France métropolitaine	1 068,2	206,5	378,7	82,6	1 736,0
Guadeloupe	12,6	4,7	1,1	0,2	18,6
Guyane	10,4	3,5	0,5	0,0	14,4
La Réunion	35,1	24,8	2,3	0,4	62,5
Martinique	14,5	5,0	0,7	0,2	20,4
Total Outre-mer	72,6	38,0	4,6	0,7	115,9
Total	1 140,7	244,5	383,3	83,3	1 851,9

Source : MASA, 2024, planification financière du plan stratégique national 2023-2027.

Tableau 12 : Top up des régions sur les financements du FEADER (programmation 2023-2027, M€)

Régions	Investissements	Coopération	Aides à l'installation ¹⁰⁴	Autres	Total
Auvergne-Rhône-Alpes	80,0	0,0	0,0	0,0	80,0
Bourgogne-Franche-Comté	0,0	21,3	0,0	0,0	21,3
Bretagne	35,0	17,1	0,0	0,0	52,1
Centre-Val de Loire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Corse	0,0	0,0	0,0	1,4	1,4
Grand Est	11,6	9,5	0,0	0,0	21,1

¹⁰³ Création d'entreprises en milieu rural, dotation jeunes agriculteurs et dotation nouvel installé en agriculture.

¹⁰⁴ Création d'entreprises en milieu rural, dotation jeunes agriculteurs et dotation nouvel installé en agriculture.

Régions	Investissements	Coopération	Aides à l'installation ¹⁰⁴	Autres	Total
Haut de France	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Île de France	0,0	0,0	0,0	6,1	6,1
Normandie	0,0	15,0	0,0	0,0	15,0
Nouvelle-Aquitaine	30,9	46,3	0,0	0,0	77,2
Occitanie	16,0	31,5	0,0	0,0	47,5
Pays de la Loire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	13,5	0,0	1,0	0,0	14,5
Total France métropolitaine	186,9	140,8	1,0	7,5	336,2
Guadeloupe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guyane	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
La Réunion	6,4	0,0	0,0	0,0	6,4
Martinique	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Outre-mer	6,4	0,0	0,0	0,0	6,4
Total	193,3	140,8	1,0	7,5	342,6

Source : MASA, 2024, planification financière du plan stratégique national 2023-2027.

2.9. Les taxes affectées financent plusieurs catégories d'acteurs qui interagissent avec le secteur de l'agriculture

Pour l'ensemble des acteurs bénéficiant d'une taxe affectée, la mission renvoie à un exercice interne de budget vert des opérateurs. La consistance et le nombre de leurs interventions peuvent en effet difficilement faire l'objet d'une connaissance fine. De plus, pour un certain nombre d'opérateurs, les ressources issues des taxes qui leurs sont affectées ne représentent qu'une partie de leur financement. Un budget vert propre permet ainsi de coter l'ensemble des dépenses d'un opérateur, au-delà de la seule ressource publique. Parmi les bénéficiaires, les deux principaux sont les agences de l'eau et les chambres d'agriculture.

Les agences (métropole) et offices (Outre-mer) de l'eau

Les ressources en eau font l'objet d'une gestion intégrée par bassin hydrographique. Les bassins hydrographiques sont délimités par les lignes de partage des eaux superficielles. Douze bassins ont été délimités : sept bassins métropolitains (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Corse, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône Méditerranée, Seine-Normandie) et cinq bassins en Outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte). Les agences et offices de l'eau soutiennent les actions de protection et de préservation de la ressource en eau et de la biodiversité conduites par les collectivités, les acteurs économiques et le monde associatif. Le budget des agences et offices de l'eau est alimenté par diverses redevances prélevées auprès des usagers : redevance pour prélèvement d'eau, redevance pour consommation d'eau potable, redevance pour pollution non domestique, redevance pour

pollutions diffuses, redevance pollution élevage, redevance pour protection des milieux aquatiques, redevance pour obstacles sur les cours d'eau, redevance pour stockage d'eau en période d'étiage,... Les agriculteurs sont particulièrement concernés par les redevances pour consommation d'eau potable (abreuvement des animaux), prélèvement (irrigation), stockage d'eau en période d'étiage (irrigation), pollution élevage et pollutions diffuses (achat de produits phytosanitaires). De nombreuses études (rapport Sainteny, 2012, cité) soulignent que les redevances pèsent très majoritairement sur les ménages (83%) et qu'à l'inverse, les agriculteurs, qui sont les plus « gros » consommateurs¹⁰⁵, ont accès à une eau très peu chère. Le schéma suivant montre la répartition entre catégories d'utilisateurs des principales redevances émises par l'agence de l'eau Loire-Bretagne en 2023¹⁰⁶ :



Alors qu'à la différence des autres usagers son prélèvement est quasiment net (seule une faible proportion de l'eau prélevée retourne au milieu), ce qui en fait de loin le principal consommateur d'eau, le secteur agricole est le plus faible contributeur à la redevance prélèvement. L'augmentation de 20% des redevances prélèvement et pollutions diffuses initialement inscrite dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024 et qui représentait près de 50 M€ a finalement été abandonnée dans le contexte des mobilisations agricoles mentionnées plus haut.

¹⁰⁵ 62% des 4,4 milliards de m3 consommés en France métropolitaine en 2020, versus 23% pour le bloc énergie – industrie – construction et 12% pour l'eau domestique – source : France stratégie – Note d'analyse n°136 : *Prélèvements et consommations d'eau : quels enjeux et quels usages ?* – avril 2024.

¹⁰⁶ Source : Revue générale du droit. Actes du colloque du 5 avril 2024 sur le rôle de la fiscalité dans la transition agro-environnementale et la stratégie bas carbone, faculté de droit de Laval, Université du Mans : *Le système des redevances sur l'eau au service de la protection de la ressource en eau* – Valéry Morard, directeur général adjoint de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

Le schéma suivant montre, lui, la répartition des aides par type d'opération :



Les 12^{èmes} programmes d'intervention des agences de l'eau, qui couvrent la période 2025-2030 prévoient un volume d'aides, tous secteurs confondus, de près de 2,2 Md€/an, dont plus de 280 M€/an pour la réduction des pollutions d'origine agricole. Le secteur agricole bénéficie également d'une partie des enveloppes consacrées par exemple au développement de la sobriété des usages, aux actions d'accompagnement (études, suivi, animation), à la préservation et à la restauration des milieux aquatiques et à la biodiversité. Par nature, ces interventions peuvent toutes être qualifiées de « *non dommageables* ».

Les chambres d'agriculture

Les chambres d'agriculture sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'État et administrés par des élus représentant l'activité agricole, les groupements professionnels agricoles et les propriétaires forestiers. Le réseau des chambres d'agriculture est investi de 4 missions, issues du Code rural et modifiées par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 :

- améliorer la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières ;
- accompagner la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs ainsi que la création d'entreprises et le développement de l'emploi ;
- assurer la représentation des agriculteurs auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales ;
- contribuer au développement durable, à la préservation des ressources naturelles, à la réduction des produits phytosanitaires, à la lutte contre le changement climatique...

Le budget des chambres d'agriculture est notamment alimenté par la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti, pour un montant de l'ordre de 300 M€ par an.

Tableau 13 : Récapitulatif des taxes affectées concernant le secteur de l'agriculture et leurs bénéficiaires (PLF 2024)

Taxes affectées	TOTAL (en k€)
Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)	4 754,1*
Agences de l'eau (métropole)	2 332,0
Chambres d'agriculture	322,2
Offices de l'eau (Outre-mer)	28,0
Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)	26,2
Agence de services et de paiement (ASP)	14,0
Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)	6,8
FranceAgriMer	0,8
Taxes affectées (dont allègements de charge de droit commun)	7 484,1*
Taxes affectées (hors allègements de charge de droit commun)	4 891, 1

* dont 2 593M€ d'allègements de charge de droit commun (*supra*)

Source : Projets de loi de finances.

2.10. L'état des lieux agrégé de l'ensemble des dépenses publiques en faveur de l'agriculture représente plus de 31 Md€ en 2024

Les dépenses publiques en faveur de l'agriculture atteignent 31 Md€ en 2024, dont 29 % pour les financements européens. Ces dépenses intègrent des financements indirects à l'agriculture (enseignement, masse salariale et dépenses de fonctionnement des administrations, régimes de retraite).

Tableau 14 : Dépenses publiques en faveur de l'agriculture (M€)

Financements	Financement (M€)
Fonds européens	9 278
FEAGA	7 270
<i>à destination de la France métropolitaine</i>	6 992
<i>en faveur de l'Outre-mer (POSEI)</i>	278
FEADER	2 008
Dépenses budgétaires (hors compensations des dépenses sociales)	5 948
<i>P 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles</i>	443
<i>P 143 Enseignement et technique agricole</i>	1 696
<i>P 149 Compétitivité et à la durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture (hors compensation des dépenses sociales et transferts aux collectivités)</i>	2 066
<i>P 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i>	905
<i>P 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	697
<i>P 775 Développement et transfert en agriculture</i>	63

Financements	Financement (M€)
<i>P 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture</i>	78
Dépenses fiscales	1 896
Dépenses sociales	9 378
<i>TO-DE</i>	423
<i>Exonération en faveur des jeunes chefs d'exploitation agricole</i>	43
<i>Allègements de charges de droit commun</i>	2 593
<i>Transferts en faveur des régimes de retraite des salariés et non-salariés agricoles</i>	6 319
Taxes affectées (hors allègements de charges de droit commun)	4 891
Financements par les collectivités locales	339
Total	31 730

Source : Mission.

3. LE DECLIN DE LA BIODIVERSITE DES TERRES AGRICOLES EST LARGEMENT RECONNU ET L'EVOLUTION DES PRATIQUES N'EST POUR LE MOMENT PAS PARVENUE A L'ENRAYER

Le débat relatif à l'impact de l'agriculture sur la biodiversité se focalise sur les effets de l'intensification de la production, mise en œuvre dès l'après-guerre pour permettre à la France de sortir du contexte de pénurie et de dépendance alimentaires qui prévalait alors. Le mouvement de « *modernisation* » de l'agriculture ainsi enclenché, qui résulte d'un choix politique, a justifié le développement de grands projets régionaux d'aménagement foncier rural (le remembrement des terres agricoles, apparu au début du XX^{ème} siècle, s'accélère dès 1946), avec réorganisation parcellaire, arasement de haies, irrigation, drainage, assèchement de zones humides, ... L'intensification des pratiques s'est traduite par un accroissement de la productivité des surfaces cultivées, mises en valeur dans le cadre d'une agriculture basée sur la disponibilité et l'accessibilité des intrants : eau, fertilisants de synthèse, produits phytosanitaires, machines. Elle s'est accompagnée d'une simplification des paysages agricoles en lien avec la spécialisation des productions.

La plupart des études évaluant l'impact de l'évolution des pratiques sur la biodiversité montrent des effets souvent positifs pour les pratiques les plus « *extensives* » et des effets variables et plutôt négatifs suivant les pratiques et les groupes considérés les plus « *intensifs* »¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Le Roux S., Barbault R., Baudry J., Burel F., Doussan I., Garnier E., Herzog F., Lavorel S., Lifran R., Estrade J.-R., Sarthou J.-P. et Tommetter M. (éds) (2008), Agriculture et biodiversité : valoriser les synergies, Synthèse du rapport d'expertise scientifique collective INRA, 114 p.

3.1. Les espaces agricoles présentent une richesse écosystémique utile à l'agriculture et à la société

Biodiversité et agriculture sont indissociablement liées dans les pays d'Europe de l'Ouest en raison de l'emprise territoriale de cette activité et de son rôle historique avéré dans le modelage des paysages et des milieux, notamment par la création et l'entretien d'espaces ouverts, favorables à une diversité d'habitats et d'espèces. **En France métropolitaine, les écosystèmes agricoles couvrent environ 54 % du territoire. Ils sont constitués de l'ensemble des parcelles cultivées, en jachère ou en herbe utilisées majoritairement pour l'agriculture.** Ils incluent l'ensemble « *sol-plante* » de la parcelle agricole, les êtres vivants qui y circulent (animaux d'élevage comme sauvages) et les éléments semi-naturels (haies, arbres isolés, mares, bords de parcelle, etc.) qui s'y trouvent.

La répartition des écosystèmes agricoles en France métropolitaine est la suivante¹⁰⁸ :

- 62 % de terres arables ;
- 34 % de surfaces en herbe ;
- 4 % de cultures pérennes¹⁰⁹.

Les services rendus par des écosystèmes agricoles maintenus en bon état couvrent un large spectre de facteurs qui concourent à la formation du revenu agricole : le rendement et la qualité des productions, la fertilité des sols, le contrôle des ravageurs des cultures et la pollinisation. La fourniture d'azote et d'eau aux cultures par ces écosystèmes contribuerait à hauteur de 50% à la valeur économique de la production agricole des grandes cultures. Les bénéfices écologiques et agronomiques résultant des services de pollinisation et de régulation des ravageurs par leurs ennemis naturels peuvent être significatifs pour certaines grandes cultures (colza), les vergers, vignes et légumes à graines. Dans des conditions optimales, ces services peuvent contribuer à réduire les charges en intrants et apporter des éléments de réponse aux impasses techniques en matière de lutte chimique¹¹⁰. Les écosystèmes agricoles contribuent également à stocker environ 47 % du carbone des sols français¹¹¹.

Néanmoins, comme le souligne l'expertise scientifique collective conduite par l'INRA en 2008¹¹², ces services restent aujourd'hui insuffisamment valorisés : « *En France, l'agriculture, [...] entretient des liens étroits avec la biodiversité. Historiquement, l'introduction de zones de cultures a contribué à façonner les paysages, créant de nouvelles conditions écologiques génératrices à leur tour de biodiversité. [...] Toutefois, l'intensification des pratiques agricoles met en danger cette diversité.*

L'agriculture française moderne exploite peu ces services écologiques naturels, auxquels elle a substitué des intrants chimiques (pesticides, fertilisants). En outre, la réduction du nombre

¹⁰⁸ <https://biodiversite.gouv.fr/les-ecosystemes-agricoles>

¹⁰⁹ Arbres/arbustes dont le système de culture est caractérisé par l'absence de rotation et par l'occupation du sol pendant plusieurs années consécutives (vignes, oliviers, vergers, etc).

¹¹⁰ Le Roux S., Barbault R., Baudry J., Burel F., Doussan I., Garnier E., Herzog F., Lavorel S., Lifran R., Estrade J.-R., Sarthou J.-P. et Tommetter M. (éds) (2008), Agriculture et biodiversité : valoriser les synergies, Synthèse du rapport d'expertise scientifique collective INRA, 114 p

¹¹¹ Barry et al., op.cit.

¹¹² Le Roux S. et al. (2008), cité

de cultures, la simplification des méthodes culturales et l'homogénéisation des paysages (disparition des haies par exemple) ont des effets négatifs sur la biodiversité des espaces agricoles. ».

3.2. Une contribution documentée au déclin de la biodiversité, en France ...

Lorsque leur gestion alterne les cycles de fauchage raisonné et de pâture, les prairies constituent l'habitat essentiel de nombreuses espèces d'insectes, de mammifères ou d'oiseaux. Depuis 1990, sur le territoire métropolitain, près de 16 000 km² de prairies ont disparu, soit une perte de plus de 11 %. Si un tiers de cette perte est imputé à l'artificialisation des sols, 60 % résulte de changements de pratiques agricoles, les prairies devenant des territoires de grandes cultures avec, pour certaines exploitations, le développement du maïs fourrage. La disparition et la fragmentation de ces habitats naturels affectent également la faune. **En France métropolitaine, sur la période 1989-2021, l'abondance des populations d'oiseaux spécialistes a décliné de 24 % en tendance, alors qu'elle a augmenté de 19 % pour les oiseaux généralistes.** Les espèces des milieux agricoles sont celles qui ont été le plus affectées (-36%)¹¹³.

La contamination généralisée de l'environnement par de nombreux polluants a des incidences sur les organismes vivants. Ainsi, la population des auxiliaires de culture, comme les pollinisateurs ou les vers de terre, se réduit. Le pouvoir reproducteur de ces derniers, qui assurent des fonctions essentielles en modifiant la structure du sol et en l'enrichissant, est affecté¹¹⁴.

Par le labour, les terres arables sont travaillées pour permettre l'enfouissement, le mélange des fertilisants, l'aération et la restructuration du sol. Mais une intervention trop fréquente peut réduire la diversité, la densité et l'abondance dans le sol des vers de terre ou affecter le développement et la persistance des communautés microbiennes présentes, qui jouent un rôle essentiel dans les échanges sol-plante.

Les pollinisateurs constituent un maillon essentiel dans le fonctionnement des écosystèmes et jouent un rôle déterminant dans la production alimentaire (72 % des espèces cultivées en France pour l'alimentation humaine présentent une dépendance plus ou moins forte à l'action des insectes pollinisateurs¹¹⁵). Or la biomasse, l'abondance et le nombre d'espèces d'insectes chutent. Leur déclin s'explique en grande partie par l'usage des pesticides et le changement de pratiques agricoles avec l'abandon de l'élevage extensif et l'intensification de l'exploitation des milieux. En France métropolitaine, deux espèces de papillons de jour floricoles sur trois auraient disparu d'au moins un département qu'elles occupaient au siècle dernier.

La mécanisation a supprimé 70 % du linéaire des haies bocagères depuis 1950. Les haies sont des réservoirs de biodiversité : elles permettent aux sols de constituer des réserves hydriques en bloquant l'eau, elles protègent les cultures du vent, elles offrent du fourrage aux

¹¹³ Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires – Insee Références – Édition 2024.

¹¹⁴ Pélosi et al., 2013.

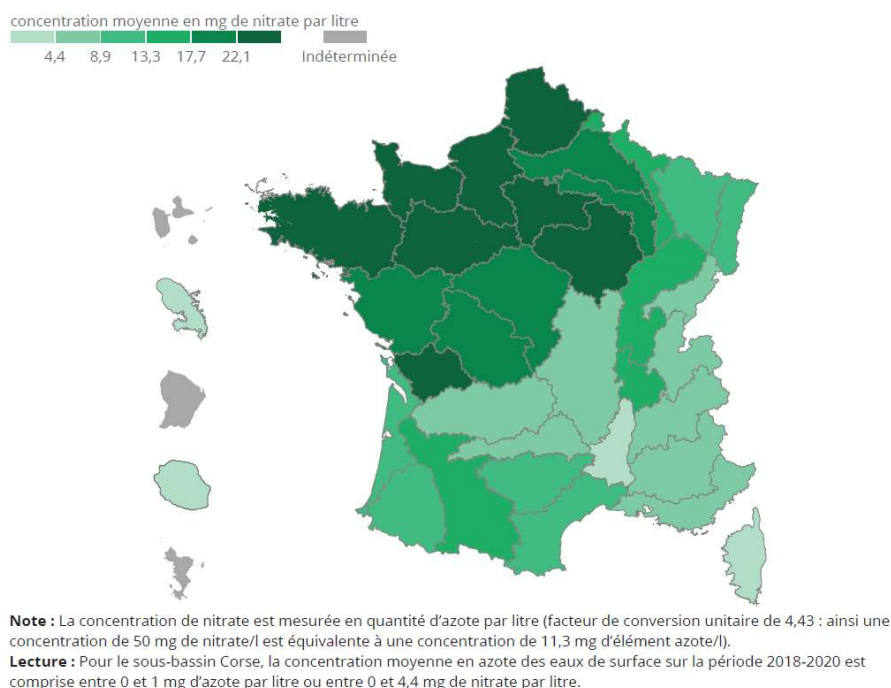
¹¹⁵ Commissariat général au développement durable (CGDD), 2016.

animaux d'élevage en période de sécheresse et les abritent contre les intempéries ou les fortes chaleurs. De plus, elles ont un effet bénéfique dans la régulation du climat et donc, sur les rendements¹¹⁶. Néanmoins, les linéaires de haies continuent de se réduire (-6 % entre 2017 et 2021, soit 94 000 km sur les 1,55 M de km de linéaire de haies recensées en France).

Entre 1982 et 2018, 546 000 hectares de landes ont disparu au profit d'espaces boisés principalement couverts de bouleaux ou de pins sylvestres (soit une perte annuelle de 0,6 %).

La contamination des milieux par les polluants d'origine agricole persiste, au détriment de la faune et de la flore. L'agriculture est le premier émetteur d'ammoniac dans l'air, ce dernier provenant surtout de l'épandage d'engrais et d'amendements, et de la gestion des déjections bovines (bâtiment et stockage). Les intrants agricoles polluent les eaux et les sols avec +6 % de nitrates dans les cours d'eau de France métropolitaine entre 2000 et 2020. Cette concentration varie fortement selon les territoires, les concentrations les plus élevées étant observées en Bretagne, Normandie, Île-de-France et Hauts-de-France (cf. figure 12), territoires cumulant différents facteurs : présence de gros cheptels, terres agricoles avec de forts excédents d'azote ou superficies enherbées en baisse.

Figure 12 : Concentration moyenne en nitrate par bassin hydrographique en 2018-2020

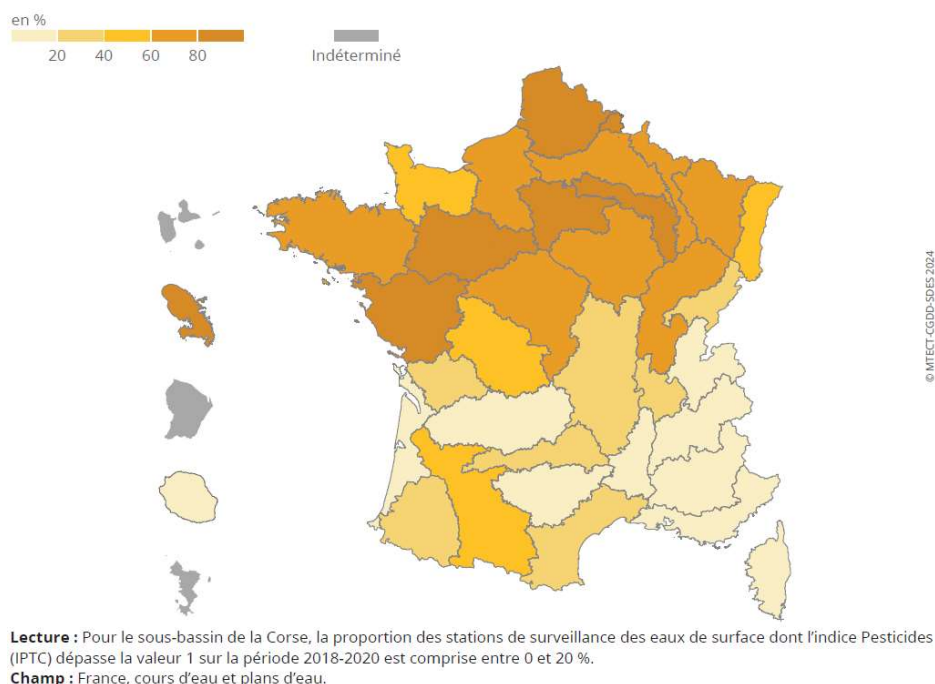


Source : Eaufrance, base de données Naïades ; traitements : SDES, 2023, INSEE Références 2023.

L'usage des produits phytosanitaires contribue également à la dégradation de la qualité des masses d'eau (cf. figure 13) et à l'appauvrissement de la biodiversité des terres agricoles.

¹¹⁶ Le programme de recherche Resp'Haies estime qu'une parcelle agricole de 4 ha délimitée par une haie en bon état présente un rendement 12 % supérieur à celui d'une parcelle dépourvue de haies.

Figure 13 : Taux de stations dont l'indice Pesticides dépasse 1 sur la période



2018-2020

Source : Eaufrance, base de données Naiades ; Ineris ; the NORMAN Network ; traitements : SDDES, 2023.

Pollution, érosion des sols, raréfaction de la ressource en eau et aléas climatiques causent à leur tour des pertes de rendement agricole. Une étude du Conseil d'analyse économique du Premier ministre de décembre 2015¹¹⁷ soulignait qu'« à l'avenir, la compétitivité résultera de sols en bon état, d'écosystèmes capables de fournir des services productifs et d'assurer la pérennité et la résilience de la production »

À l'inverse, les modes de production moins intensifs ont des effets favorables sur la biodiversité, en particulier sur les auxiliaires de culture. Ces effets positifs sont surtout observés dans les paysages suffisamment complexes pour assurer un rôle de réservoir biologique. La mosaïque paysagère, qui atténue en outre les effets négatifs de l'intensification, est un élément déterminant pour la préservation de la biodiversité dans les espaces agricoles¹¹⁸.

L'évaluation environnementale *ex ante* du PSN¹¹⁹ est cohérente avec les éléments qui précèdent. Elle énonce en effet :

« Le dernier rapport de l'IPBES (2019), précisant les constats du Secrétariat de la convention sur la diversité biologique (2010), identifie les cinq principaux facteurs directs de changement responsables du déclin global de la biodiversité (écosystèmes, espèces, populations sauvages

¹¹⁷ Bureau J.C, Fontagné L., Jean S., (2015). *L'agriculture française à l'heure des choix*. Conseil d'Analyse Économique du Premier Ministre. Note n°27, décembre

¹¹⁸ Le Roux S. et al. (2008), cité

¹¹⁹ EDATER et AND international (2020) – *Évaluation stratégique environnementale du plan stratégique national de la PAC post 2020, état des lieux de l'environnement* – 23 mars.

et variétés locales) et imputables à l'activité humaine que l'on retrouve à l'échelle nationale ; l'agriculture a une responsabilité significative dans certains de ces facteurs :

- Le changement d'usage des terres et de la mer, qui entraîne la perte, la dégradation et le morcellement des habitats naturels, cause première de menace de disparition pour la majorité des espèces (notamment lié à l'artificialisation des sols et à l'intensification de la production agricole) ;
- L'exploitation non durable des espèces et des écosystèmes, principalement les ressources marines mais aussi forestières et agricoles (surpâturage, épuisement des terrains agricoles), constitue une menace directe sur la biodiversité.
- Le changement climatique : le changement climatique et ses multiples manifestations influent sur le cycle de vie des organismes (ex : migration des oiseaux, mortalité des arbres) et impactent les distributions spatiales et temporelles des espèces, modifiant ainsi le fonctionnement, la quantité et la répartition des écosystèmes. Combiné aux autres pressions (fragmentation du paysage, espèces exotiques envahissantes), le changement climatique constitue un facteur amplificateur de l'érosion de la biodiversité.
- Les espèces exotiques envahissantes : introduites de façon volontaire ou accidentelle, les espèces envahissantes animales et végétales menacent l'équilibre écologique des écosystèmes les plus sensibles aux perturbations en entrant en concurrence directe avec les espèces autochtones (celles qui sont historiquement présentes dans ces milieux).
- La pollution : tous les polluants (métaux, substances organiques de synthèse, produits pétroliers, déchets et bactéries pathogènes, pollution lumineuse) ont un impact sur la biodiversité et notamment sur la faune (intoxication, modification du comportement, réduction de l'offre de nourriture, etc.). L'ONB pointe cependant l'utilisation de produits phytosanitaires comme « l'une des sources de pollution les plus préoccupantes ».

L'objectif d'amélioration des productions (notamment céréalières) a ainsi conduit à la réduction d'un tiers de la surface de prairies permanentes entre 1970 et 2017, avec une tendance à la stabilisation depuis 2014 (-0,1 % par an). L'augmentation de la taille des parcelles et la mécanisation ont aussi raréfié la disponibilité en végétation ligneuse, pourtant favorable à la biodiversité : les surfaces en haies et alignements d'arbres ont ainsi diminué dans plus de la moitié des départements entre 2006 et 2014 ».

3.3. ... comme en Europe

Il ressort du rapport de 2019 sur l'état de l'environnement de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE)¹²⁰ que l'intensification agricole reste l'une des principales causes de la perte de biodiversité et de la dégradation des écosystèmes en Europe. Dans de nombreuses régions d'Europe, l'intensification a transformé des paysages autrefois variés, composés de nombreux petits champs et d'habitats, en un terrain homogène et continu travaillé à l'aide d'engins agricoles puissants et d'une main d'œuvre fortement réduite. Cela a

¹²⁰ Agence européenne de l'environnement (2019), *L'environnement en Europe – État et perspectives 2020*.

entraîné une diminution de l'abondance et de la diversité de la végétation naturelle et, par suite, de celles des espèces animales. Selon une étude allemande de 2017¹²¹ visant à mesurer la biomasse totale des insectes grâce à des pièges déployés dans 63 aires naturelles protégées, en l'espace de 27 ans, le déclin saisonnier de la biomasse des insectes volants a été de 76 % en moyenne et de 82 % au milieu de l'été. Si les chiffres énoncés dans ce rapport ont été contestés, d'autres études étayaient la conclusion relative à la tendance générale.

Les populations d'oiseaux des champs sont considérées comme un bon indicateur de l'évolution de la biodiversité des terres agricoles, car les oiseaux jouent un rôle important dans la chaîne alimentaire et sont présents dans des habitats nombreux et variés. Le dernier indice agrégé des populations d'oiseaux publié montre que le nombre d'espèces d'oiseaux a diminué depuis 1990. On constate que l'indice des populations d'oiseaux des champs (ou « *oiseaux en milieu agricole* ») de l'UE fait état d'une diminution de 34 % parmi la population de 39 espèces communes sur les terres agricoles. Au cours de la même période, l'indice des populations d'oiseaux des forêts a augmenté de 0,1 %, ce qui semble indiquer que l'agriculture est un facteur important de perte de biodiversité.

Comme les oiseaux, les papillons sont présents dans un certain nombre d'habitats et réagissent rapidement à l'évolution des conditions environnementales. Selon Van Swaay et al.¹²², les papillons sont des indicateurs biologiques idéaux : bien documentés, mesurables, sensibles aux changements environnementaux, présents dans une grande variété de types d'habitats, ils sont représentatifs de nombreux autres insectes. Cette étude montre, sur une sélection de papillons caractéristiques des prairies européennes, une baisse de l'indicateur¹²³ de 32 % dans les 22 pays membres de l'UE suivis, baisse particulièrement forte au cours des dernières années.

3.4. Des pratiques agricoles qui évoluent ...

Conscients des enjeux et en particulier de l'extrême fragilité de leur système de production au regard de l'évolution du climat, les agriculteurs s'engagent de plus en plus vers une agriculture plus résiliente et plus respectueuse de l'environnement : ainsi près de 40 000 exploitations étaient certifiées à Haute valeur environnementale (HVE) au 1^{er} juillet 2024 et près de 62 000 exploitations étaient engagées dans une démarche de production dite « *biologique* » en 2023, un nombre multiplié par 2,5 en 10 ans¹²⁴. Ces deux référentiels sont cités ici car ils donnent tous deux lieu à des objectifs chiffrés dans la SNB 2030¹²⁵ et à un suivi de leur déploiement.

Il existe de nombreuses autres démarches, plus ou moins exigeantes, relevant de référentiels publics ou privés (Fosse et al. ont ainsi analysé 23 cahiers de charges ou référentiels sous

¹²¹ Hallmann CA, Sorg M, Jongejans E, Siepel H, Hofland N, Schwan H, et al. ,2017.

¹²² Van Swaay et al. (2022), *Indicateurs européens des papillons des prairies 1990-2020 – Rapport technique* – Butterfly Conservation Europe et SPRING/eBMS & Rapport Vlinderstichting VS 2022.039

¹²³ L'indicateur est la tendance évolutive combinée des populations de 17 espèces de papillons des prairies sélectionnées et surveillées dans toute l'Europe

¹²⁴ Agence Bio – *Les chiffres du bio – panorama 2023*.

¹²⁵ SNB 2030 (novembre 2023), Classeur des fiches mesures, axe 1 *Réduire les pressions qui s'exercent sur la biodiversité*, mesure 12 - *Accompagner le secteur agricole dans sa transition* : Action 2 : et Action 3.

l'angle de leurs performances économiques¹²⁶) ou hors référentiels (voir ce que V. Lucas¹²⁷, qui s'est intéressée aux démarches à l'œuvre dans les coopératives d'utilisation de matériel agricole¹²⁸, nomme l'« *agroécologie silencieuse* »), à propos desquelles les données actualisées et consolidées font souvent défaut. On peut citer à titre d'exemples :

- les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE – voir *supra*) ;
- les « *groupes 30 000*¹²⁹ » ;
- les « *fermes DEPHY*¹³⁰ » ;
- les signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO¹³¹ – un peu plus de 140 000 exploitations selon les chiffres du recensement agricole 2020¹³² - les cahiers des charges peuvent comporter des dispositions favorables à la biodiversité, comme dans les AOC fromagères de montagne par exemple) ;
- les certifications privées comme « *Déméter* » (biodynamie) ou « *Nature et progrès* » ;
- les démarches de l'agriculture de conservation ou de l'agriculture régénératrice ;
- les démarches contractuelles du type paiements pour services environnementaux (PSE) portés par des acteurs publics (début 2023, 121 projets étaient en cours de mise en œuvre par le biais des agences de l'eau, impliquant 2 700 exploitations pour un peu plus de 250 000 ha contractualisés¹³³) ou par des acteurs privés (contrats privés territoriaux avec des acteurs de l'aval¹³⁴ qui cherchent à réduire leur empreinte carbone dans le cadre de leur politique RSE¹³⁵ – selon un acteur du secteur 10 000 agriculteurs seraient engagés sur le territoire).

En tout état de cause, sous l'impulsion de la réglementation européenne, on constate une baisse des surplus azotés, qui passent de 57 kg/ha de SAU hors jachères sur la période 1981-1990 à 38 kg/ha sur 2011-2020¹³⁶. Dans le même temps, les ventes de phosphore ont

¹²⁶ Fosse, J. et Grémillet, A., (2020), *Améliorer les performances économiques et environnementales de l'agriculture : les coûts et bénéfices de l'agroécologie*, Document de travail, n°2020-13, France stratégie, août.

¹²⁷ Lucas V. 2021. A "silent" agroecology: The significance of unrecognized sociotechnical changes made by French farmers. *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, 102:1-23.

¹²⁸ Les 10 374 coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) de France métropolitaine regroupent 182 000 adhérents, soit quasiment la moitié des exploitations agricoles. 32% d'entre elles ont une activité de désherbage mécanique ou alternatif (source : Chiffres clés des CUMA, édition 2025)

¹²⁹ Sur le modèle des GIEE (*supra*), les groupes 30 000 sont des collectifs d'agriculteurs mobilisés autour d'un projet commun de réduction significative de l'utilisation des produits phytosanitaires, également décliné à l'échelle de l'exploitation.

¹³⁰ Action majeure du plan Écophyto, le dispositif *DEPHY* a pour finalités d'éprouver, de faire connaître et de déployer des techniques et systèmes agricoles permettant une réduction de l'usage des produits phytosanitaires tout en étant économiquement et socialement performants. Le dispositif repose sur un réseau national couvrant l'ensemble des filières de production et mobilisant les acteurs de la recherche, du développement et du transfert. Le réseau *Ferme DEPHY* regroupe 3 000 exploitations agricoles engagées dans une démarche volontaire de réduction de l'usage des pesticides. Le réseau *DEPHY expé* regroupe 41 porteurs de projet répartis sur 200 sites expérimentaux et permet de concevoir, tester et évaluer des systèmes de culture visant une forte réduction de l'usage de produits phytosanitaires.

¹³¹ SIQO : signe officiel de la qualité et de l'origine.

¹³² Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaires, service de la statistique et de la prospective, *Recensement agricole 2020 – signes de qualité ou d'origine* - Agreste primeur – Octobre 2022 – n°12.

¹³³ Barry et al. op. cit.

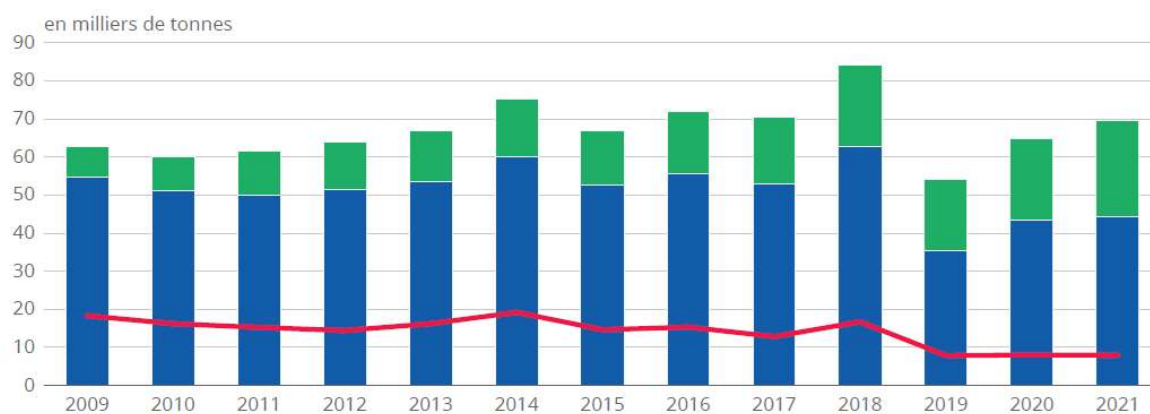
¹³⁴ Voir à ce propos : Secrétariat d'État chargé de la mer et de la biodiversité (mai 2024), stratégie nationale biodiversité 2030, Roquelaure entreprises et biodiversité, contribution du groupe de travail agroalimentaire.

¹³⁵ RSE : responsabilité sociétale des entreprises.

¹³⁶ Poisvert C., Curie F., Moatar F., "Annual agricultural N surplus in France over a 70-year period", *Nutr. Cycl. Agroecosyst*, 107(1) : 63-78, décembre 2016.

été divisées par quatre entre les années 1970 et 2020. Si les ventes de produits phytopharmaceutiques demeurent à des niveaux élevés, celles des substances actives qui n'entrent pas dans les usages de l'agriculture biologique ou dans le cadre du biocontrôle ont diminué (-17 % entre 2009-2010 et 2020-2021). Par ailleurs, la part des ventes de substances actives classées « *cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques (CMR)* » par rapport au total des ventes de produits phytopharmaceutiques est passée de 29 % à 11 % entre 2009 et 2021 (cf. graphique 13).

Graphique 13 : Substances actives de produits phytopharmaceutiques vendues par type d'usage de 2009 à 2021



Note : Les substances classées CMR sont les substances les plus toxiques.

Lecture : En 2009, 54,8 milliers de tonnes de substances actives hors usages en agriculture bio et hors produits de biocontrôle ont été vendues en France.

Champ : France.

- Substances actives utilisables en produits de biocontrôle et/ou utilisables en agriculture biologique
- Substances actives hors usages en agriculture bio et hors produits de biocontrôle
- Substances actives classées CMR (cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques)

Source : BNVD - données des ventes au code Insee des distributeurs extraites le 27/11/2020 pour les données 2009 à 2019 et le 17/10/2022 pour les données 2020 et 2021 ; traitements : OFB, 2022 ; SDES, 2023

Enfin, dans un récent entretien¹³⁷, Christian Huyghe, ex-directeur scientifique de l'INRAE, rappelle le chemin parcouru : entre 2012 et 2022, les usages de produits de biocontrôle ont triplé, alors que ceux des produits de synthèse diminuaient de 15 à 20% et depuis 2018 est enregistrée une baisse majeure (- 57%) des produits classés CMR et une disparition presque totale des plus dangereux (CMR1).

Il précise que ces évolutions positives ont pu avoir lieu grâce à la recherche et à l'innovation et grâce à l'action de la puissance publique avec le retrait de molécules et l'accompagnement des agriculteurs pour qu'ils utilisent moins de produits de synthèse et mieux. Il souligne par ailleurs l'importance d'associer l'ensemble des parties prenantes aux démarches de transformation, affirmation reprise par plusieurs des interlocuteurs de la mission lors des entretiens qu'elle a menés : « On a mis tout le poids de la transition sur les agriculteurs et rien sur l'aval des filières. On a dit aux agriculteurs de faire autrement, mais l'industrie de la

¹³⁷ AFP, 25 février 2025, *Le reflux des pesticides est « inéluctable », estime un chercheur français.*

première transformation a exigé exactement la même chose qu'avant, les mêmes volumes, les mêmes qualités, au même endroit ».

Il ajoute que la transition se fait mieux quand les objectifs de l'amont et de l'aval sont alignés et cite un exemple réussi de partenariat entre l'industrie de transformation de la pomme de terre et ses producteurs dans les Hauts-de-France.

3.5. ... mais un suivi lacunaire des évolutions à l'œuvre et de leurs effets

La mission n'a pas été en mesure d'accéder à des chiffres consolidés rendant compte, à travers des démarches telles que celles présentées dans la première partie du 3.4 ci-dessus, du déploiement de l'agroécologie sur le territoire.

Selon les chiffres du SSP (Agreste, recensement agricole 2020), il y avait 73 500 exploitations relevant d'au moins un des « *labels* » ou « *mentions* » bio, HVE, GIEE, DEPHY, Nature et progrès et Déméter au moment du recensement agricole 2020. Les chiffres ont, depuis, évolué (x 1,3 pour la bio, x 1,6 pour HVE)¹³⁸. On peut estimer que la population des autres référentiels a suivi une évolution du même ordre de grandeur et que les 73 500 exploitations de 2020 sont désormais voisines de 100 000. Si l'on ajoute une partie des autres référentiels mentionnés dans ce qui précède, il ne paraît pas illégitime de penser qu'au moins 130 000 exploitations sont engagées d'une manière ou d'une autre sur la voie de l'agroécologie. Ce qui, le cas échéant, représenterait *a minima* 1/3 des exploitations. Mais cela reste à démontrer par un suivi approprié, qui aujourd'hui fait défaut. À l'autre bout du spectre, il y a les bénéficiaires de l'éco-régime au niveau supérieur (incluant les bénéficiaires du paiement spécifique bio), qui représentent 82 % des exploitations¹³⁹.

De récents sondages ou baromètres avancent des chiffres. Ainsi :

- selon le Shift project, sur un panel de près de 7 800 agriculteurs enquêtés¹⁴⁰, plus de 80 % souhaiteraient adopter, ou auraient déjà adopté, des pratiques agronomiques durables ;
- selon une enquête BVA Xsight¹⁴¹ portant sur un panel de 2 321 agriculteurs, 40 % seraient engagés dans au moins une démarche qualité ou environnementale hors MAEC.

Si un mouvement vers une amélioration des pratiques est en marche, il n'est aujourd'hui pas possible d'en apprécier objectivement ni l'ampleur ni le niveau d'ambition. Les indicateurs et les données qui permettraient de mesurer les avancées à l'œuvre dans les fermes, notamment en faveur de la biodiversité, et leur impact, lequel varie selon les territoires en fonction de facteurs biogéographiques et climatiques, font en effet aujourd'hui défaut, en l'absence d'un outillage statistique adapté. Se posent à ce propos

¹³⁸ On note toutefois depuis 2021 un tassement sur la bio, et, plus, récemment sur HVE.

¹³⁹ Source : ASP, traitement : SSP.

¹⁴⁰ Résultats présentés le 12 décembre 2024

¹⁴¹ BVA Xsight (2024) – Comprendre les agriculteurs – baromètre PRISM – 12 février 2024.

d'emblée deux questions : quelles données suivre pour rendre compte de l'évolution des pratiques ? et lesquelles suivre pour rendre compte de l'effet des pratiques sur la biodiversité ? Ces questions n'ont pas pour l'heure trouvé de réponses, et se heurtent également au fait que :

- **il n'est pas aisé de relier les pratiques agricoles à des indicateurs d'état du milieu (qui sont des indicateurs indirects de l'effet des pratiques agricoles, à la différence des indicateurs de pression, plus faciles à mesurer¹⁴²), puisque d'autres paramètres (autres activités humaines, facteurs météorologique ou pédo-climatique) vont avoir une influence sur la réponse du milieu ;**
- **la reconstruction d'habitats ou d'états naturels prend davantage de temps que leur destruction. Les résultats de changements de pratiques agricoles ne peuvent s'apprécier que sur le long terme. À titre d'exemple, d'après Arvalis, il faut plus d'une décennie pour que la présence de végétaux en interculture permette d'observer une évolution significative de la teneur en matière organique dans le sol¹⁴³.**

L'évolution en 2025 du RICA (cf. *supra*) vers un réseau d'information sur la durabilité des exploitations agricoles (RIDEA), qui vise à compléter les données économiques collectées auprès des exploitations agricoles de l'UE par des informations sur les pratiques ainsi que certaines données sociales devrait permettre de progresser sur ce point. Les technologies numériques, notamment les données satellitaires, pourraient être mises à profit pour suivre les changements à l'œuvre dans les espaces agricoles et offrent un potentiel considérable, qui reste à exploiter. De nombreux projets de recherche sont en cours (*Birdwatch* pour évaluer l'adéquation des habitats pour les oiseaux des terres agricoles ou encore travaux sur l'utilisation des données de TéléPAC pour déterminer quelles pratiques de gestion des terres seraient les plus bénéfiques et où). Un projet visant à déployer des jumeaux numériques à l'échelle de l'exploitation agricole pour favoriser l'innovation agroécologique est en cours de lancement dans le cadre du PEPR¹⁴⁴ « *Numérique et agroécologie* » opéré par l'agence nationale de la recherche (voir à ce sujet Hart K.¹⁴⁵).

Le secteur privé collecte également des données auprès des agriculteurs *via* ses propres processus de suivi, par exemple dans le cadre des systèmes de certification environnementale, mais aussi de plus en plus par les acteurs de la chaîne d'approvisionnement et les banques, qui demandent aux agriculteurs de rendre compte de leur impact environnemental. Ces données constituent un important gisement d'informations et il serait intéressant d'en explorer les possibilités de partage, de normalisation et

¹⁴² Le Roux, X., Barbault, R., Baudry, J., Burel, F., Doussan, I., Garnier, E., ... & Trommetter, M. (2008). *Agriculture et biodiversité. Valoriser les synergies* (Doctoral dissertation, INRA)

Bonvillain, T., Foucherot, C., & Bellassen, V. (2020). L'obligation de résultats environnementaux verdira-t-elle la PAC. *Comparaison des coûts et de l'efficacité de six instruments de transition vers une agriculture durable*.

¹⁴³ Perspectives agricoles n°426, octobre 2015

¹⁴⁴ Programme et équipement prioritaire de recherche.

¹⁴⁵ Hart, K., (2024), *Securing greater environmental and climate performance from EU agricultural funds*, Institute for european environmental performance, février.

d'optimisation afin que les agriculteurs puissent les collecter une seule fois et les fournir à des fins multiples¹⁴⁶.

4. LES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES A LA BIODIVERSITE : UN SUJET COMPLEXE

4.1. Le rapport IGF/IGEDD de 2022 avait chiffré à 6,7 Md€ les subventions dommageables à la biodiversité au titre de la PAC

Le rapport IGF/IGEDD de 2022¹⁴⁷, à la rédaction duquel n'avait pas participé le CGAAER, identifiait un montant minimum de 10,2 Md€ de *subventions*¹⁴⁸ dommageables, dont 6,7 Md€ d'aides agricoles (principal poste de subventions dommageables), ce montant comprenant 6,5 Md€ d'aides européennes de la PAC et 0,2 Md€ d'aides nationales.

Pour ce qui concerne les aides européennes de la PAC, la mission de 2022, qui a analysé le dispositif en vigueur lors de la précédente programmation (2014–2022), faisait le raisonnement suivant¹⁴⁹ :

- premier pilier : la mission de 2022 avait estimé que les aides directes favorisaient la poursuite des pratiques agricoles existantes, considérées dans leur ensemble comme dommageables à la biodiversité, à l'exception de celles mises en œuvre en agriculture biologique. La SAU convertie ou en cours de conversion en agriculture biologique représentant 10,3 % de la SAU française, 89,7 % de la dépense de FEAGA consacrée aux aides directes, soit 6,2 Md€, avaient été qualifiés de « *dommageables* » ;
- second pilier : en adoptant le même raisonnement sur la part « *investissements* » du second pilier de la PAC, la mission identifiait 0,3 Md€ supplémentaires de subventions dommageables.

Pour ce qui concerne les aides nationales¹⁵⁰, étaient cotées « *dommageables* » les dépenses correspondant aux sous-actions suivantes du programme 149 :

- aides à la filière canne à sucre des départements d'Outre-mer, pour 124,4 M€ (a priori, contrepartie nationale au versement des aides du POSEI) ;
- aides versées dans le cadre des dispositifs d'orientation des filières (a priori, contrepartie nationale des aides sectorielles de la PAC à destination de la filière apicole, gérées par FranceAgriMer), pour 75,9 M€ ;
- modernisation des exploitations (contrepartie nationale des aides UE à l'investissement, avec donc application du même ratio - 89,7 %/10,3 %), pour 48,4 M€.

Soit un montant d'aides nationales dommageables de 0,25 Md€ et un montant global, UE plus dépenses au niveau national, de l'ordre de 6,7 Md€ (ie plus de 70% de la dépense annuelle).

¹⁴⁶ Hart, K., (2024), op.cit.

¹⁴⁷ IGF/IGEDD (2022) : *Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030*, novembre.

¹⁴⁸ Au sens large de dépenses publiques, ie non seulement subventions strictes, mais aussi dépenses fiscales, taxes affectées.

¹⁴⁹ IGF/IGEDD (2022) – op. cit., annexe II, pages 6 et 7.

¹⁵⁰ IGF/IGEDD (2022) – op. cit., annexe II, page 7.

Les aides nationales ainsi visées étant toutes des contreparties nationales aux aides UE de la PAC, c'est essentiellement sur la PAC que porte l'analyse qui va suivre. En tout état de cause, c'est sur elle que la lettre de mission invitait à concentrer l'analyse, s'agissant du secteur agricole.

Sans plus approfondir à ce stade la question de la « *dommageabilité* » des aides et quand bien même il existe un consensus pour reconnaître l'impact globalement positif de l'agriculture biologique sur la biodiversité¹⁵¹, l'approche retenue en 2022 apparaît, ne serait-ce qu'au vu de ce qui précède aux 3.4 et 3.5, très réductrice.

4.2. Si la PAC d'origine a largement contribué à l'intensification des pratiques dommageables à la biodiversité, elle a depuis fortement évolué

Comme nous l'avons détaillé en partie 2, lors de sa création la PAC avait vocation à stimuler la production et a longtemps rémunéré davantage les pratiques les plus intensives, créant ainsi des mécanismes incitatifs au productivisme et dommageables à la biodiversité. Mais le mouvement de réformes enclenché dans un premier temps en 1992, puis en 2003 avec la mise en œuvre de la conditionnalité et enfin depuis 2014 par l'éloignement des références historiques a profondément modifié la nature et la répartition des soutiens à l'agriculture.

La littérature publiée à laquelle la mission a eu accès, suggère majoritairement une absence d'effet dommageable pour les aides découplées, qui constituent 63% des aides de la PAC, et un possible effet dommageable pour certaines aides couplées compte tenu de leur caractère incitatif.

Ainsi, le rapport dit « *Sainteny* » de 2012¹⁵², qui fait « *date* » selon de nombreux interlocuteurs de la mission, fait de la PAC (de l'époque) l'analyse suivante :

- « *La PAC est en réforme permanente depuis vingt ans (1992, 1999, 2003, 2009, 2013...) selon un processus qui, progressivement, a consisté à rompre les liens entre soutiens et productions (découplage des aides du premier pilier) et à privilégier, par des mesures ciblées dites du deuxième pilier, des objectifs divers : adaptation aux évolutions (prétraites) ; protection de l'environnement, via notamment l'outil les mesures agro-environnementales (MAE) et les Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) ; et enfin, développement rural.*
- *Depuis 2003, le deuxième pilier est abondé par prélèvement sur le premier (processus dit de modulation). Simultanément, les soutiens du premier pilier (Droits à paiements uniques – DPU) sont octroyés sous condition de respect de règlements et de bonnes pratiques (maintien des terres dans de « bonnes conditions agricoles et environnementales »). Le bilan de santé de la PAC de 2008 marque la fin du couplage des aides. Seule la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)*

¹⁵¹ Il existe toutefois des controverses sur le sujet, eu égard par exemple aux effets possibles de l'excès de cuivre, largement employé en agriculture biologique, sur la vie du sol, au recours accru au travail du sol pour pallier l'absence de traitement phytosanitaire de synthèse ou encore aux besoins de surfaces supplémentaires pour compenser les moindres rendements.

¹⁵² Centre d'analyse stratégique (2012), *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, Paris, La documentation française, Rapports et documents 2012 n°43, 414 pages

restera couplée jusqu'en 2012. De fait, ces évolutions ont supprimé l'essentiel des incitations négatives directes à la biodiversité, en particulier en supprimant les incitations à intensifier à l'hectare (incitations à la marge intensive) que sont les prix garantis et les aides directes couplées aux productions, de même que les incitations directes à retourner les prairies (incitations à la marge extensive). Cependant, ces évolutions n'ont pas été suffisantes. Ainsi que l'a montré le rapport d'expertise scientifique collective de l'INRA sur le thème de l'agriculture et de la biodiversité, que ce soit au niveau mondial, en Europe ou en France, la biodiversité des milieux agricoles continue de décliner (diversité des agro-écosystèmes, diversité interspécifique et diversité intra-spécifique). Face à ce constat, trois principales pistes, non exclusives, pourraient être explorées avec la profession agricole [...]. »

[...][page 255] Objectif de production:

« Jusqu'en 2005, les aides directes de la PAC étaient des aides couplées à la surface et au type de culture. Elles incitaient donc les agriculteurs à agrandir leur exploitation et à orienter, parfois massivement et à grande échelle, leur assolement vers les cultures subventionnées. La mise en œuvre du découplage des aides a débuté en 2006 puis s'est accélérée avec le bilan de santé de la PAC en 2008. La plupart des aides européennes historiquement couplées ont aujourd'hui disparu. Seules l'aide spécifique aux protéagineux et une partie de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) subsistent. Ces productions présentent un intérêt certain pour l'environnement. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'article 68 du bilan de santé a permis l'instauration de nouveaux soutiens couplés en France à partir de 2010.

Ces dispositifs sont définis au niveau national et financés sur des crédits communautaires dégagés par la réorientation d'une partie des aides PAC. Ainsi, en 2010, 342,8 millions d'euros d'aides (Commission des comptes de l'agriculture, 2010) ont servi à financer des soutiens couplés qui bénéficient largement aux secteurs des productions animales et favorisent des systèmes de production économes en intrants, notamment :

- soutien aux ovins/caprins ;
- soutien au lait de montagne ;
- aide aux veaux sous la mère ;
- aide supplémentaire aux protéagineux (culture appartenant à la famille des légumineuses et ne nécessitant pas d'apport d'azote et présentant un effet positif sur la culture suivante en limitant les apports d'intrants) ;
- maintien en agriculture biologique ;
- aide à l'assurance récolte ;
- aide à la diversité des assolements (en 2010 uniquement).

Certaines productions sont donc encouragées directement mais au titre du maintien ou du développement de systèmes de production de type extensif (PMTVA, veaux sous la mère, protéagineux, agriculture biologique) ou « traditionnel » (blé dur, lait de montagne) ou diversifié (ovins/caprins)."

Enfin (page 259), le rapport souligne que le mécanisme d'activation des droits à paiement unique (DPU - aujourd'hui droits à paiement de base) peut, « en théorie », inciter à l'agrandissement : en effet, pour donner lieu à paiement, chaque droit détenu doit être activé

sur un hectare « *admissible* » de terre agricole ; donc plus on a d'hectares (et de droits), plus le paiement est élevé, ce qui peut inciter à acquérir et les uns et les autres¹⁵³.

Le rapport note également que le mode de détermination du montant des droits, initialement sur base historique, avait favorisé les « *exploitations de grande taille avec un système de production simplifié et intensif* » mais que cet effet était à nuancer après le « *bilan de santé de la PAC* » (2008) compte tenu du rééquilibrage des aides alors mis en œuvre. Plus récemment, Avril et al.¹⁵⁴ notaient que, pour les exploitations de grandes cultures spécialisées (l'une des deux orientations historiquement les mieux dotées), la réforme de 2014, avec la convergence des montants d'aides découplées par hectare, semble avoir permis une meilleure redistribution des aides, selon des critères environnementaux et selon le niveau de revenu, que le simple découplage avec référence historique de 2006. L'harmonisation des DPU semble avoir réduit significativement l'avantage donné aux exploitations historiquement les plus productives et intensives. L'étude aboutissait à peu près aux mêmes conclusions pour la filière bovin-lait (l'autre orientation historiquement bien dotée). On pourrait ajouter que, depuis, par le jeu de la convergence interne, qui se poursuit, et du paiement redistributif (cf. *supra*), le lien aux références historiques s'est encore distendu.

In fine, s'agissant de la PAC, ce qu'a montré le rapport Sainteny c'est que, en 2012, les aides potentiellement dommageables ont quasiment disparu et que ne subsistent que quelques aides couplées, orientées vers des productions plutôt favorables¹⁵⁵. Le rapport soulignait cependant que cette évolution positive n'avait pas été suffisante pour inverser la tendance au déclin de la biodiversité des milieux agricoles et qu'il était nécessaire d'en tirer les conséquences.

Huit années plus tard, la **Cour des comptes européenne**, dans son rapport spécial 2020/13¹⁵⁶ (qui porte sur la précédente programmation) souligne d'une part que le soutien *couplé* facultatif peut avoir un effet négatif sur la biodiversité¹⁵⁷ et d'autre part que les données permettant un suivi adéquat de l'impact de la PAC sur la biodiversité manquent toujours¹⁵⁸. Elle ajoute que, lorsqu'il est connu, l'effet des paiements directs de la PAC sur la biodiversité des terres agricoles est limité et que si certaines exigences en matière de paiement directs, notamment le verdissement et la conditionnalité, sont susceptibles d'améliorer la biodiversité, la Commission et les États membres ont privilégié des options à faibles impacts. Elle note enfin que « *d'une manière générale, d'après les résultats du suivi de la biodiversité, il est très clair*

¹⁵³ Pour autant, aucune étude publiée ne semble mettre en évidence que la maximisation du paiement unique serait le moteur de l'agrandissement : voir à ce propos EEIG Alliance environnement (2019), *Evaluation of the impacts of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity* – Final report – novembre.

¹⁵⁴ Pauline Avril, Aude Ridier et Élisabeth Samson, (2021), *PAC et environnement : les exploitations les plus vertueuses sont-elles récompensées ?*, Économie rurale n°377, juillet-septembre.

¹⁵⁵ Pour être complets, des aides entrant dans le champ de la PAC, étaient toutefois citées par ailleurs dans le rapport : comme incitation potentielle à l'intensification de l'agriculture : les aides à l'investissement ; pour leurs possibles effets incitatifs défavorables sur la diversité des assolements : les restitutions à l'exportation, qui n'existent plus aujourd'hui ; l'intervention publique (stockage), quasi disparue (« *rien depuis 3 ans* » selon FranceAgriMer) ; l'aide couplée spécifique aux cultures énergétiques, supprimée en 2009 ; l'aide à l'assurance récolte, compte tenu du maintien alors de cultures « non assurables » (grief aujourd'hui caduc depuis la mise en œuvre de la réforme de l'assurance récolte en 2023) ; les subventions pour la réalisation de retenues collinaires.

¹⁵⁶ Cour des comptes européenne (2020), *Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin*, rapport spécial 2020/13.

¹⁵⁷ EEIG Alliance environnement (2019), *Evaluation of the impacts of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity* – Final report – novembre.

¹⁵⁸ EEIG Alliance environnement (2019), op. cit.

que la PAC n'a pas suffi à contrer les pressions exercées par l'agriculture sur la biodiversité, que ce soit dans des habitats semi-naturels ou sur des terres agricoles exploitées de manière plus intensive. ».

L'Institut pour la politique environnementale européenne (IEEP), dans un rapport de février 2024 dans lequel il évalue l'ambition environnementale des PSN des États membres de l'UE¹⁵⁹, souligne des lacunes dans les indicateurs et la disponibilité des données permettant d'évaluer les résultats environnementaux et climatiques obtenus grâce au soutien de la PAC (c'est en tout état de cause incontestablement une vraie difficulté que de déterminer le rôle spécifique joué par la PAC dans les évolutions favorables ou défavorables des pratiques).

Parmi les études citées, celle réalisée par l'**European Economic Interest Grouping (EEIG) Alliance environnement** pour le compte de la Commission¹⁶⁰ souligne d'une part que les modes d'utilisation des terres, l'intensité de leur utilisation et la répartition géographique de la production sont influencés par de nombreux facteurs autres que la PAC, de sorte qu'il est difficile d'attribuer un changement particulier à l'action des seuls instruments ou mesures de la PAC et d'autre part que les paiements directs et l'ICHN ont permis d'éviter l'abandon d'une partie des moins bonnes terres (dites terres *marginales*) et d'y maintenir l'élevage de ruminants. Cette étude considère également que les paiements directs et l'ICHN auraient pu en théorie conduire à l'intensification de la gestion des terres si les agriculteurs choisissaient d'investir leurs revenus supplémentaires dans des équipements ou des intrants pour tenir compte des opportunités du marché, alors qu'ils n'auraient pu se le permettre autrement.

L'étude souligne que les résultats d'un travail de modélisation réalisé sur le sujet¹⁶¹ suggèrent cependant que l'intensité de la production augmenterait sur les terres restées en production si les paiements directs étaient supprimés. L'équipe d'étude ne disposait d'aucune donnée permettant de savoir si les investissements directement soutenus par la PAC contribuaient à l'intensification des pratiques. *In fine*, l'étude aboutit à la conclusion que faute de données, il n'est pas possible d'estimer l'impact net combiné des instruments et mesures de la PAC sur la biodiversité.

Dans le même ordre d'idées, Franco Sotte¹⁶² estime que si le paiement découplé n'a plus la nature d'un soutien à la production, il a néanmoins un effet indirect sur celle-ci du fait qu'il permet le maintien des fermes marginales, qui sinon disparaîtraient. Brady et al.¹⁶³ estiment pour leur part que 6,5 % des terres agricoles de l'UE (3,9 % des terres arables et 11,6 % des prairies) disparaîtraient en l'absence de paiements directs et que la biodiversité diminuerait de 11 % dans les régions d'agriculture mixte sans paiements directs.

Selon EEIG Alliance environnement¹⁶⁴, il existe des preuves solides du déclin continu de nombreux taxons dans les habitats semi-naturels et en particulier dans les terres agricoles gérées de manière intensive dans l'ensemble de l'UE. Si cela n'indique pas que la PAC est la cause de ce déclin, cela révèle que les instruments et mesures de la PAC ne sont pas utilisés

¹⁵⁹ Hart, K., (2024), op.cit.

¹⁶⁰ EEIG Alliance environnement (2019), op. cit.

¹⁶¹ Brady et al. (2017), op. cit.

¹⁶² Sotte, F. (2007), *La nature économique du droit à paiement unique*, Économie rurale.

¹⁶³ Brady et al. (2017), op.cit.

¹⁶⁴ EEIG Alliance environnement (2019), op. cit.

de manière à contrer les pressions exercées sur la biodiversité par les pratiques de l'agriculture.

De même, l'IEEP (déjà mentionnée *supra*), estime que « *bien que la PAC 2023-2027 ait adopté un nouveau modèle de mise en œuvre basé sur la performance, les premières données suggèrent que l'ambition environnementale et climatique globale des plans stratégiques de la PAC des États membres n'a pas augmenté autant que nécessaire pour atteindre les objectifs et les cibles fixés dans les stratégies « de la ferme à la table » et « biodiversité » ou de la législation relative au climat* ».

Plus récemment, la Cour des comptes européennes a analysé les PSN de quatre États membres de l'UE (Espagne, Irlande, France, Pologne) ¹⁶⁵ : elle conclut que si les PSN de la programmation 2023-2027 sont plus « *verts* » que ceux de la précédente programmation, ils ne sont pas à la hauteur des ambitions de l'UE en matière de climat et d'environnement et ce d'autant moins compte tenu des assouplissements accordés par la Commission suite aux mouvements de protestation des agriculteurs de l'automne-hiver 2023-2024. Elle souligne également qu'il manque des éléments clés pour en évaluer la performance écologique.

S'agissant plus précisément du PSN de la France, Jean-Christophe Bureau (AgroParisTech, université Paris-Saclay) se montre, dans un article publié en avril 2024 dans la revue *Innovations agronomiques*¹⁶⁶, tout aussi critique. Il souligne *les ambiguïtés du PSN français* et sa *faible ambition face aux grands défis posés à l'agriculture*, tout en précisant que les travaux de l'IEEP (*supra*) suggèrent que la France ne fait pas exception en ayant fait le choix d'une ambition modérée.

Dès lors que les productions agricoles des États membres restent en concurrence les unes avec les autres dans le cadre du marché commun, ceux-ci n'ont pas intérêt à générer volontairement des déficits de compétitivité prix pour leur propre secteur agricole¹⁶⁷. Et le sujet prend une acuité encore plus grande quand il s'agit des relations commerciales avec les pays tiers hors UE dont les modes de production ne respectent pas toujours nos standards. Un récent rapport d'EU tax observatory¹⁶⁸ estime ainsi qu'une réduction unilatérale de 50% de l'utilisation des pesticides dans l'UE, sans mesures correctives, augmenterait considérablement les importations en provenance de pays dotés de réglementations plus faibles, ce qui fausserait encore davantage les règles du jeu entre les producteurs de l'UE et ceux des pays tiers.

La mission a trouvé très peu d'éléments concernant les Outre-mer et les mesures de soutien spécifique dont leur agriculture bénéficie. Ce qu'elle en retient c'est que l'évaluation, notamment environnementale, du POSEI reste à faire. Dans un rapport de 2021¹⁶⁹, le CGAAER notait ainsi l'existence de très nombreuses politiques publiques en appui au secteur

¹⁶⁵ Cour des comptes européenne (2024), *Les plans relevant de la politique agricole commune : plus verts mais en deçà des ambitions climatiques et environnementales de l'UE*, rapport spécial 2024/20.

¹⁶⁶ Bureau, J.C. (2024), *Le plan stratégique français : ses principales caractéristiques et son positionnement par rapport aux défis et enjeux définis à l'échelle européenne*. *Innovations Agronomiques*, 90, pp.4-15. [10.17180/ciag-2024-vol90-art02.hal-04560969](https://doi.org/10.17180/ciag-2024-vol90-art02.hal-04560969).

¹⁶⁷ Régnier et al. (2024), op. cit.

¹⁶⁸ Gagné, C., Leromain, E., Norbiato, R., Parenti, M., Varaschin, G., (2025), *Aligning competitiveness and sustainability : how border adjustments can strengthen the EU's agricultural policy* – EU Tax observatory, mars

¹⁶⁹ Bastok, J., Thibault, H-L., (2021), *Évaluation de l'ensemble des politiques de soutien en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques et proposition de scénarii objectifs de transformation agricole de ces territoires permettant d'atteindre une autonomie alimentaire* – CGAAER n° 20088 - Juillet

agricole ultramarin, dont l'évaluation n'a pas été réalisée, en partie parce qu'il n'existe pas *une* réalité ultramarine, mais autant de réalités que de territoires. Le rapport Sainteny (cité) soulignait la contamination durable des sols par la chlordécone, interdite en 1993, aux Antilles. Le rapport de décembre 2016 de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du POSEI¹⁷⁰ notait que des efforts avaient été fournis afin de réduire l'usage de produits phytosanitaires, par exemple dans le cadre du « *plan banane durable* ». Ce plan a fait l'objet d'une évaluation en 2015 ¹⁷¹, dont les conclusions, même si certaines marges de progrès sont soulignée, sont plutôt positives : des objectifs de réduction de l'emploi des pesticides atteints à la Martinique, partiellement à la Guadeloupe ; une évolution des pratiques culturales plus marquée à la Martinique ; des actions en commun entre filières Guadeloupe et Martinique ; des moyens importants sur un projet ambitieux ; un travail de diffusion-transfert technique de qualité ; des changements durables acquis, ...

La mission note aussi :

- la forte dépendance des grandes filières d'export (canne et banane) aux aides : selon plusieurs acteurs, sans les aides, les filières canne et banane, qui emploient beaucoup d'ultramarins et auxquelles la population est très attachée, ne pourraient se maintenir ;
- un faible taux de pénétration des productions biologiques ou HVE : sur les produits destinés à la production locale, on se heurte sans doute ici plus qu'ailleurs à la question du prix des denrées et du pouvoir d'achat du consommateur ; sur la banane, selon l'ODEADOM, la mauvaise tenue des bananes bio au transport expliquerait un faible développement du label dans cette filière ;
- le sujet de la rémanence de la chlordécone dans les sols, qui ne facilite pas le développement de la diversification des productions aux Antilles, la chlordécone pouvant être absorbée par certaines cultures (igname par exemple).

4.3. Un rapport de l'Institute for climate economics (I4CE) propose un chiffrage sensiblement différent de celui du rapport IGF/IGEDD de 2022

L'*Institute for climate economics* (I4CE), dans un rapport publié en septembre 2024 sur les financements publics du système alimentaire français¹⁷², estime que, comparativement à d'autres secteurs de l'économie, les études chiffrant les besoins de financement pour la transition des systèmes agricole et alimentaire sont rares mais que, pour autant, certains indicateurs clés semblent indiquer que les financements favorables ne sont pas à la hauteur des enjeux. Les auteurs soulignent tout d'abord la forte prise de risque (changement des pratiques de fertilisation ou de protection des cultures, sécurisation des débouchés) à laquelle s'exposent les entreprises de ces secteurs qui s'engagent dans la transition et relaient le constat d'un manque d'outils de financement adaptés à cette problématique. Ils soulignent

¹⁷⁰ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du régime de mesures spécifiques dans l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union (POSEI), 15 décembre 2016, COM97(2016) 765 final

¹⁷¹ Blézat consulting (2014), *Évaluation du plan banane durable*, juillet

¹⁷² Rogissart L., Lecq S., Tayeb Cherif O., (2024), *Les financements publics du système alimentaire français : quelle contribution à la transition écologique ?* I4CE, septembre, Paris

ensuite que les communautés scientifiques et de l'évaluation s'accordent pour dire d'une part que la conditionnalité n'incite pas suffisamment au changement de pratiques agricoles et d'autre part qu'il en est de même pour le deuxième niveau de l'éco-régime.

Dans ce même rapport, les auteurs recensent 53,6 Md€ de dépenses budgétaires, exonérations fiscales et de charges sociales¹⁷³, dont près de 30 % (15,8 Md€) à destination de la production agricole, qu'ils passent au crible de leur analyse, laquelle consiste, pour chacune de ces « *subventions* », à examiner, au regard de ses critères d'attribution, si elle est alignée ou non sur les objectifs de transition écologique définis dans les stratégies nationales *climat* et *environnement* (cf. tableau 15), ce qui est vraisemblablement plus discriminant que le recours usuel à un scénario contrefactuel « *sans les aides* ».

Tableau 15 : Objectifs de transition écologique tels que définis dans les stratégies nationales climat et environnement

	SNBC 2020	SGPE 2023a	SGPE 2023b	SGPE 2024a	SGPE 2024b
Augmentation de la végétalisation de la production et de la consommation alimentaire, notamment de légumineuses	p100-102	p9-10, 17	p58-60	p2	p36-37
Amélioration des pratiques de fertilisation (introduction de légumineuses dans les rotations, optimisation des pratiques d'épandage, relocalisation de la production d'engrais, diminution du volume d'azote livré dans les exploitations...)	p100	p17	p58-60	p8	p36-37
Augmentation des surfaces d'infrastructures agroécologiques (haies, arbres, etc.), de l'agroforesterie et des couverts végétaux	p102	p9-10, 17	p37	p2	p28-29
Augmentation des surfaces et de la consommation de produits issus de l'Agriculture biologique	p103	p10, 17	p58-60	p2	p36-37
Augmentation des exploitations certifiées HVE	p103	x	x	p8	x
Augmentation de la production d'énergies renouvelables dans les exploitations, notamment de biogaz par méthanisation des cultures intermédiaires à vocation énergétique (CIVE) et d'effluents d'élevage	p100-101	p10, 17	p72	p7	p36-37
Progression du modèle herbager dans l'élevage de ruminants et moindre retournement des prairies permanentes	p102-103	p9	p37	p16	p36-37
Optimisation de la gestion des troupeaux et de l'alimentation animale	p100	p9	x	p7	x
Diminution de l'usage et des risques des produits phytosanitaires	x	p11	p36	p8	p28-29
Diminution des pertes et du gaspillage alimentaire	p102	p11	p58-60	p2	p8
Sortie des énergies fossiles et amélioration de l'efficacité énergétique	p100	p10	p58-60	p4	p36-37

Source : Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, 2020 ; SGPE, 2023a, 2023b, 2024a, 2024b.

In fine, ils identifient pour 2024 (sur la base des données prévisionnelles de septembre 2023 s'agissant du budget de l'État) :

- 6 à 9 % de « *subventions* » favorables (3,2 à 5 Md€, en hausse d'un facteur 2 à 3 depuis 2018, essentiellement du fait de la hausse des crédits de l'État dédiés), dont, s'agissant de la PAC : les MAEC, les aides à l'agriculture biologique, les aides couplées aux protéines végétales, une part des aides aux investissements et le paiement découplé en faveur des jeunes agriculteurs et, hors PAC : les crédits d'impôt en faveur des exploitations en agriculture biologique et en faveur des exploitations déclarant ne pas utiliser de glyphosate ;

¹⁷³ Sur un périmètre plus large que le périmètre *agricole* de la mission

- 7 % de « *subventions* » défavorables (3.8 Md€), à réorienter, en accompagnant les acteurs concernés : les exonérations fiscales aux énergies fossiles et les soutiens couplés de la PAC en faveur de l'élevage de ruminants ;
- 68 à 71 % de « *subventions* » ni défavorables, ni favorables, pouvant théoriquement être réorientées, non sans difficultés dans la pratique : on y retrouve la majeure partie des financements liés à la PAC ;
- 16 % de « *subventions* » neutres (financement intrinsèquement indépendant du type de système alimentaire) : dépenses de fonctionnement de l'administration, de la restauration collective...

À propos des aides de la PAC cotées ni défavorables ni favorables, les auteurs notent qu'« *un délicat processus de verdissement de ces financements est déjà en cours, et doit être poursuivi et amplifié. Deux grandes pistes se dessinent pour cela : un transfert de financements vers des mesures dédiées à la transition écologique, ou un renforcement des critères environnementaux des autres soutiens (au revenu, à l'investissement matériel, etc.)* ».

I4CE, malgré une grille de lecture exigeante, cote la PAC (FEAGA et FEADER) française de 2023-2027 à hauteur de 11 % en « favorable », 9 % en « défavorable » et 80 % en « ni favorable ni défavorable » et le POSEI (FEAGA) en totalité en « ni favorable ni défavorable ».

4.4. La mission s'est appuyée sur la littérature pour fonder son analyse

La mission fait le choix de retenir comme scénario contrefactuel un scénario « *sans les aides* », comme la plupart de la littérature consultée et en particulier le rapport Sainteny (cité) (« *[Le] caractère dommageable [des subventions] doit être établi par comparaison avec un état du monde sans action publique qui serait plus favorable à la biodiversité* »).

Sans prétendre à l'exhaustivité, la mission a passé en revue près de 32 Md€ de dépenses publiques de diverses natures en faveur du secteur agricole.

4.4.1. Les aides découplées, qui représentent 5,7 Md€ de soutien annuel, 85% des paiements directs du premier pilier et 63% de l'enveloppe annuelle de crédits européens sous PSN, sont qualifiées de non dommageables à la biodiversité

Ceci par construction, compte tenu de leur décorrélation de la production et de leur absence de caractère incitatif et comme le suggère l'ensemble de la littérature consacrée à la question (en particulier rapports « *Sainteny* » et I4CE).

Ces 5,7 Md€ constituent un soutien au revenu, conditionné au respect d'un ensemble de règles environnementales et de bonnes pratiques. Une partie de ce soutien (éco-régime - 1,7 Md€) est elle-même soumise au respect de critères supplémentaires de verdissement.

4.4.2. Les aides couplées, qui représentent 1,0 Md€ de soutien annuel, 15% des paiements directs du premier pilier et 11% de l'enveloppe annuelle de crédits européens sous PSN, sont qualifiées de « non dommageables » pour 983 M€ et « dommageables » pour 24 M€

Comme les aides découplées, elles sont soumises à la conditionnalité. Pour le détail des aides couplées et les montants moyens annuels programmés pour chacune d'entre elles, on se reportera au tableau 3 « *Aides au titre du fonds européen agricole de garantie (FEAGA) sous PSN* », pages 52 et 53 de la présente annexe.

Elles se répartissent en *aides végétales* pour 231 M€ annuels, dont près de 195 M€ consacrés aux cultures protéiques et *aides animales* pour 776 M€ annuels, dont 655 M€ d'aide bovine.

S'agissant des aides végétales :

Les aides consacrées aux **cultures protéiques** ont été renforcées à l'occasion de l'actuelle programmation dans le cadre de la stratégie nationale en faveur du développement des protéines végétales. Il existe un certain consensus dans la littérature pour en souligner les effets positifs pour le climat et la biodiversité (Le Roux et al., cité, évaluation environnementale *ex ante* du PSN, citée, Détang-Dessendre et al.¹⁷⁴ dont l'analyse porte sur la précédente programmation). Le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), dont la version 3 a été présentée par la Ministre de l'écologie le 10 mars 2025, souligne les externalités positives attendues du développement de ces cultures : réduire le recours aux fertilisants azotés et donc les émissions associées aux épandages, décarboner les filières de production d'aliments pour animaux, augmenter la consommation de légumes secs en alimentation humaine, diversifier les assolements pour une meilleure résilience et allonger les rotations en intégrant des légumineuses, etc. **Les aides aux cultures protéiques sont donc qualifiées par la mission comme non dommageables à la biodiversité.**

Même si Détang-Dessendre et al. (cité) suggèrent un effet bénéfique sur la biodiversité des aides couplées aux productions minoritaires, les effets de l'aide au **maraîchage**, instaurée par la nouvelle programmation, ne sont pas documentés. L'évaluation *ex ante* du PSN elle-même n'en fait pas mention. Dédiée aux petites exploitations, elle vise à encourager la présence territoriale de ces dernières et leur diversification vers la production légumière, contribuant à favoriser les circuits courts. **La mission, dans ce contexte, « à dire d'expert », la classe « non dommageable ».**

La mission n'a pas trouvé dans la littérature d'éléments spécifiques à la filière **chanvre**. L'évaluation *ex ante* du PSN se borne à indiquer que la culture du chanvre ne figure ni parmi les cultures fortement consommatrices en intrants ni parmi les cultures fortement émettrices de GES. Le PSN indique : « *Il s'agit d'une filière à forts enjeux pour le développement de la bioéconomie, avec des usages matériaux qui se développent ces dernières années en substitution de matériaux carbonés, impliquant pour la filière de lourds investissements en recherche et développement qui ne sont pas encore tous matures. La culture du chanvre présente par ailleurs des atouts intéressants au plan agronomique pour l'agriculteur au titre de*

¹⁷⁴ Cécile Détang-Dessendre, Herve Guyomard. *Quelle politique agricole commune demain ?* Éditions Quae, pp.306, 2020, 978-2-7592-3080-8. (hal-03058802)

la diversité qu'elle peut apporter dans les assolements en grandes cultures notamment en tête de rotation où elle permet de fertiliser les sols pour améliorer les rendements de la culture suivante. Du point de vue de l'environnement, cette culture est particulièrement intéressante puisqu'elle nécessite très peu d'intrants et capte le carbone de manière importante (15 tonnes de CO₂ stocké pour 1 hectare de chanvre). Du point de vue de la qualité de l'eau, la culture de chanvre est particulièrement intéressante puisqu'elle ne nécessite ni traitement phytosanitaire ni irrigation grâce à un système racinaire profond. Cette aide a donc un impact positif sur l'état chimique et quantitatif des masses d'eau ». **L'ensemble de ces éléments conduit la mission à classer l'aide au chanvre comme « non dommageable ».**

Les autres aides couplées végétales (**blé dur, houblon, pommes de terre féculières, semences de graminées, transformation de fruits et légumes, riz**) sont qualifiées dans l'évaluation environnementale ex ante du PSN, à l'exception des semences de graminées, comme « *présentant potentiellement les incidences environnementales négatives les plus élevées* », notamment sur l'axe biodiversité, compte tenu de leur forte dépendance aux intrants. Sur l'axe climat elles sont citées comme fortement émettrices de GES, avec toutefois pour le riz la précision qu'une baisse de production s'accompagnerait d'une hausse des importations avec un impact potentiellement plus négatif. **À défaut d'autres éléments, la mission qualifie les aides au blé dur, au houblon, aux pommes de terre féculières, à la transformation de fruits et légumes et au riz, qui représentent un montant de 24,4 millions d'euros de dommageables à la biodiversité.**

S'agissant des aides animales :

L'évaluation environnementale ex ante du PSN (citée) classe les aides couplées animales défavorablement du point de vue environnemental, en raison des émissions de GES de la filière bovine, principale bénéficiaire du soutien. I4CE (cité) qualifie les aides couplées animales de « *défavorables à la transition écologique* » car contraires aux objectifs de végétalisation de la production et de la consommation alimentaires. Selon Détang-Dessendre et al. (cité), un enjeu majeur pour la réduction des émissions de GES et pour la protection de la biodiversité réside dans la poursuite du mouvement de baisse des cheptels de ruminants conjuguée à une augmentation des surfaces en prairies permanentes : « *La diminution des cheptels de ruminants, notamment de bovins, est le facteur explicatif principal de la baisse des émissions agricoles brutes de GES, plus spécifiquement des émissions de méthane [...] Dans le même temps, la diminution de la pratique du pâturage et ses corollaires (retournement des prairies, simplification des paysages) ont des effets négatifs à la fois sur le climat (diminution du puits de carbone) et la biodiversité* ». Ils suggèrent un effet bénéfique sur la biodiversité des aides en direction des productions minoritaires comme les ovins et les caprins, « *ceci d'autant plus qu'elles sont souvent mises en œuvre dans le cadre de pratiques et de systèmes extensifs* ». On peut retenir le même raisonnement pour l'aide aux veaux sous la mère, qui soutient des éleveurs engraisseurs sous signes officiels de qualité en système qualifié d'*extensif* par le rapport Sainteny (cité). Le rapport Sainteny qualifiait également de soutien à l'élevage extensif la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), dont les critères d'éligibilité de l'époque étaient pourtant moins exigeants que ceux qui s'appliquent à l'actuelle aide bovine.

Les différentes études mobilisées établissent donc des avis divergents quant aux effets des aides animales et notamment bovines, qui sont d'une façon générale considérées comme défavorables lorsqu'il s'agit du climat, et favorables pour la biodiversité en raison du lien de l'élevage avec les prairies. Ces aides sont particulièrement considérées comme favorables à la biodiversité lorsqu'elles permettent de soutenir l'élevage extensif.

Or, le paramétrage de l'aide bovine a fortement évolué par rapport à la précédente programmation. Désormais, l'aide est plafonnée à 120 UGB, et impose le respect d'un chargement (nombre d'équivalent animaux par unité de surface fourragère) maximum de 1,4 UGB/ha, tandis que le critère de productivité (obligation de faire naître un veau) est supprimé. Les bovins de plus de 2 ans comptent pour 1 UGB, ceux âgés de 6 mois à 2 ans comptent pour 0,6 UGB ; ce plafond de 120 UGB correspond à 80 vaches avec leurs veaux¹⁷⁵.

Dans la partie 2.1.2 nous avons décrit le fonctionnement d'une des premières mesures agro environnementales, la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), plus communément appelée "*prime à l'herbe*". Les critères d'éligibilité à la PMSEE intégraient un chargement compris entre 0,3 et 1,4 UGB/ ha de SFP ainsi qu'un plafond de 100ha (la prime était versée à la surface et non à l'animal), qui correspondait donc pour un chargement maximal à un plafond de 140 UGB. Il apparaît donc que, au regard des nouvelles limites qui encadrent son fonctionnement, **l'aide bovine actuelle est assimilable à une prime au maintien des systèmes d'élevages extensifs.**

Au vu de ces éléments la mission décide de classer les aides aux bovins, aux ovins et caprins (aide aux petits ruminants en Corse) et les aides aux veaux sous la mère comme « non dommageables ».

Au total, aides végétales et animales confondues, ce sont ainsi 983 M€ d'aides couplées que la mission classe en « non dommageables » et 24 M€ en « dommageables ».

4.4.3. Les interventions sectorielles, qui représentent 277 M€ de soutien annuel et 3% de l'enveloppe annuelle de crédits européens sous PSN, sont qualifiées de « non dommageables »

L'évaluation environnementale *ex ante* du PSN (citée) qualifie l'intervention en faveur de **l'apiculture** de très favorable à la biodiversité et les interventions en faveur de **l'oléiculture**, de **la viti-viniculture et des fruits et légumes** de neutres à positives. Elle souligne en particulier que les obligations environnementales progressent dans cette nouvelle programmation et s'élèvent à 5% des dépenses pour le secteur viti-vinicole et à 15% pour celui des fruits et légumes. Les aides à la restructuration et à la reconversion du vignoble sont soumises à la conditionnalité. **La mission qualifie l'ensemble de ces interventions, qui représentent un soutien annuel de 256 M€, soit 92% de l'enveloppe dédiée aux aides sectorielles, de « non dommageables ».**

¹⁷⁵ Contre 139 vaches lors de la programmation précédente

Les autres secteurs soutenus (**viande bovine, fourrages séchés, protéines végétales, plantes vivantes et floriculture, riz**) ne sont pas traités dans l'évaluation. Il s'agit d'aides à des démarches collectives de progrès (accompagnement dans le cadre de démarches de certification, recherche et mise au point de méthodes de production expérimentales et innovantes, **développement de techniques de lutte durable contre les organismes nuisibles, ...**). La mission considère ces interventions comme « *non dommageables* ». In fine l'ensemble des interventions sectorielles sont qualifiées de « *non dommageables* ».

4.4.4. Les aides du second pilier, qui représentent 2,008 Md€ de soutien annuel et 22% de l'enveloppe annuelle de crédits européens sous PSN, sont qualifiées de « non dommageables » à hauteur de 1,801 Md€, de « dommageables » à hauteur de 0,002 Md€ et non qualifiées à hauteur de 0,205 Md€

Le classement des **aides à l'agriculture biologique, des mesures agro-environnementales et climatiques MAEC et de l'ICHN**, toutes soumises à la conditionnalité, comme « *non dommageables* » fait consensus.

L'évaluation environnementale *ex ante* du PSN (citée) note, à propos des dispositifs de gestion des risques (**aide à l'assurance récolte, fonds de mutualisation et instrument de stabilisation du revenu – ISR - de la filière betterave sucrière**) que les incidences potentielles de ces interventions peuvent être négatives à positives selon les exploitations aidées et qu'elles peuvent contribuer à favoriser une exposition plus forte aux risques et limiter les stratégies de diversification potentiellement plus favorables à l'environnement. Elle ajoute toutefois que l'intervention ne présente pas de relation significative vis-à-vis des enjeux de biodiversité.

S'agissant de **l'assurance récolte**, le rapport Sainteny (cité) considérait qu'elle réintroduisait une forme de couplage pour les productions assurables, susceptible d'inciter les exploitants à les privilégier au détriment des cultures non assurables. Cette réserve peut être considérée comme levée par la réforme déployée au 1^{er} janvier 2023 aux termes de laquelle toutes les cultures sont désormais assurables.

I4CE (cité) cote en « *ni favorables, ni défavorables* » les dispositifs de gestion des risques.

D'après les auteurs de ces études, l'existence de ce type de « *filet de sécurité* » pourrait inciter à ne pas utiliser d'autres leviers de sécurisation du revenu, comme la diversification des productions. Pourtant, une étude de 2012¹⁷⁶ a démontré qu'en France, la diversification influence positivement le recours à l'assurance. Par ailleurs, l'abaissement des rendements de référence individuels du fait des événements climatiques des dernières années peut conduire l'exploitant à choisir des cultures historiquement non présentes sur l'exploitation, afin de bénéficier de la couverture d'un rendement théorique d'une nouvelle culture. Il existe par ailleurs l'aléa moral, bien documenté dans le domaine de l'assurance, qui peut conduire un

¹⁷⁶ Enjolras, Geoffroy & Capitanio, Fabian & Adinolfi, Felice, 2012. "The Demand for Crop Insurance: Combined Approaches for France and Italy," Agricultural Economics Review, Greek Association of Agricultural Economists, vol. 13(01), pages 1-18.

agriculteur à prendre davantage de risques (en utilisant par exemple moins d'engrais ou de produits phytosanitaires) lorsqu'il se sait couvert¹⁷⁷.

La mission considère que la sécurisation du revenu et la visibilité que l'assurance récolte contribuent à donner aux acteurs économiques peut être un prérequis pour engager ou poursuivre une démarche de transition. Vu sous cet angle, l'accès facilité à l'assurance récolte ou au fonds de mutualisation aurait plutôt un effet positif du point de vue environnemental et pour la biodiversité en particulier. **Pour l'ensemble de ces raisons, la mission qualifie ces dispositifs de « non dommageables ».**

Dans la mesure où la mise en place de l'ISR (2,2 M€) est justifiée par la hausse du prix des intrants, la mission considère que cette dernière incite à n'en pas réduire l'usage : elle la qualifie donc de « **dommageable** » à la biodiversité.

L'évaluation environnementale *ex ante* du PSN (citée) note, à propos des aides à l'installation, à la reprise et à la création d'entreprise ou encore aux investissements productifs « *on farm* », qu'il existe un risque d'impact environnemental négatif en fonction du type de projet, de filière et de territoire. S'agissant des investissements productifs, elle souligne toutefois que l'intervention prévoit un ciblage des aides sur les projets aux incidences favorables sur l'environnement et en particulier sur la biodiversité. L'évaluation qualifie par ailleurs favorablement les investissements immatériels comme la formation, le conseil, les actions de communication ou de promotion collectives, dont le programme LEADER¹⁷⁸. I4CE cote pour sa part ces soutiens de « *favorables* » ou « *ni favorables, ni défavorables* ».

La mission estime pour sa part qu'on ne peut qualifier une aide à l'installation comme *a priori* dommageable et ce d'autant moins qu'un nouvel installé est par définition dans une démarche de progrès. En revanche, alors que la moitié des chefs d'exploitation sont susceptibles de faire valoir leurs droits à la retraite dans les cinq ans, elle souligne qu'il y a un vrai enjeu à faire de cette aide un levier de la transition.

Pour ce qui concerne l'aide aux investissements productifs « *on farm* », la mission souligne tout d'abord qu'il s'agit d'une mesure « *à la main* » des Régions, autorités de gestion régionales pour les aides non surfaciques. Ce sont en effet les Régions qui, dans le respect des objectifs et principes fixés par le PSN, peu prescriptif en l'espèce, définissent précisément les types de projets qu'elles choisissent d'accompagner ainsi que, d'une part, les critères d'éligibilité à l'aide et, d'autre part, les critères de sélection des projets parmi ceux déclarés éligibles. Les projets sont sélectionnés dans le cadre d'appels à projet. À chaque appel à projet est annexée une « *grille de sélection* », établie par la Région organisatrice, permettant de noter les projets éligibles : le projet le mieux noté est retenu, puis les suivants par ordre de notes décroissant jusqu'à épuisement de l'enveloppe dédiée à l'appel à projet considéré. La mission n'a pas passé en revue l'intégralité des appels à projet lancés par les Régions dans le cadre de l'actuelle programmation mais a néanmoins consulté ceux des Régions Auvergne-Rhône-

¹⁷⁷ Koenig, R., Brunette, M., Delacote, P., & Tevenart, C. (2022). Assurance récolte en France : spécificité du régime et déterminants potentiels. *Économie rurale*, 380(2), 7-25.

¹⁷⁸ Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale

Alpes¹⁷⁹, Bretagne¹⁸⁰, Nouvelle-Aquitaine¹⁸¹ et Occitanie¹⁸², ce que l'évaluateur *ex ante* n'avait pu faire lorsqu'il a formulé son analyse résumée plus haut.

Globalement, les critères d'éligibilité et de sélection mis en place ainsi que les listes d'investissements aidés suggèrent que le soutien présente peu de risque d'être dommageable à la biodiversité. Toutefois la mission a identifié deux catégories de projets, dont elle n'est pas en mesure d'apprécier la proportion au regard de l'ensemble des projets financés, pour lesquels le risque, au regard du critère de changement d'usage des terres, ne peut être exclus a priori : la réalisation de retenues et les réalisations/extensions de bâtiments. Dans ces conditions, la mission estime n'être pas en capacité de qualifier les aides aux investissements productifs « *on farm* », qui représentent un montant moyen de FEADER de 205 M€/an sur la programmation.

Un retour d'expérience sur l'actuelle programmation, concernant la répartition des budgets affectés aux investissements aidés et leurs impacts éventuels sur l'environnement (dont biodiversité) et le climat dans l'ensemble des régions françaises serait très utile dans la perspective de l'élaboration du futur PSN.

In fine la mission qualifie l'ensemble des soutiens du second pilier de « non dommageables », à l'exception de la mesure ISR, qui représente un montant moyen annuel de 2,2 M€, qualifiée de « dommageable » et de l'aide aux investissements « on farm », qui représente un montant moyen annuel de 205 M€, non qualifiée.

4.4.5. Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), qui représente 278 M€ de soutien annuel par le FEAGA, n'a pu être que partiellement qualifié par la mission, faute d'éléments d'évaluation disponibles

Le programme POSEI est soumis à la conditionnalité. Les éléments d'évaluation disponibles, qui nécessiteraient d'être actualisés, concernent le seul « *plan banane durable* ». Au vu des éléments que cette évaluation comporte, la mission peut qualifier le soutien à la filière banane (129 M€) de « *non dommageable* ». Le régime spécifique d'approvisionnement, qui vise à garantir la fourniture de produits agricoles nécessaires à l'alimentation humaine et à l'alimentation animale peut lui aussi être qualifié de non dommageable (27 M€). Il en va de même des aides à la diversification en production végétale (14,5 M€ - dont plus de 50% sont consacrés au soutien à la commercialisation sur le marché local, plus de 15% à l'accompagnement des filières, plus de 10% aux productions végétales de Mayotte¹⁸³), qui contribuent à sortir l'agriculture locale de 300 ans de monoculture d'exportation, des aides à la production animale (30,4 M€), qui soutiennent le développement et la structuration de filières locales ainsi que des mesures transversales d'assistance technique et d'animation de réseaux

¹⁷⁹ <https://www.auvergnerrhonealpes.fr/aides/investir-dans-les-productions-vegetales-feader>

¹⁸⁰ <https://bretagne.chambres-agriculture.fr/mes-projets/politiques-agricoles/agri-invest/>

¹⁸¹ <https://les-aides.nouvelle-aquitaine.fr/agriculture>

¹⁸² <https://www.europe-en-occitanie.eu/Investissements-exploitations-agricoles-FEADER23-27>

¹⁸³ ASP – ODEADOM (2024), *Synthèse du rapport annuel d'exécution du POSEI France 2022 réalisée par le cabinet AND International*, janvier

(2,6 M€). Ce sont ainsi 203,5 M€ de dépenses qui sont qualifiées de non dommageables. La mission n'est en revanche pas en mesure de qualifier le soutien en faveur de la filière canne, sucre et rhum (74,9 M€), qui nécessiterait une évaluation spécifique.

4.4.6. Les dépenses budgétaires du programme 149 « compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » hors dispositifs en faveur de la filière forêt bois représentent un montant annuel de 2,1 Md€ dont 1,9 Md€ sont qualifiés de non dommageables et 0,2 Md€ n'ont pu être qualifiés

On pourra se reporter au tableau 6 de la présente annexe.

Action 21 : adaptation des filières à l'évolution des marchés :

Le soutien à la production de sucre dans les départements et régions d'Outre-mer (143 M€), par analogie avec ce qui précède au point 4.4.5, n'est pas qualifié.

L'intervention en faveur des filières ultramarines (63 M€), qui est quasi exclusivement constituée de la contrepartie nationale aux aides du POSEI à la diversification des productions végétales et aux productions animales, est qualifiée de « *non dommageable* ».

Les interventions de FranceAgriMer financées par le programme 149 concernent :

- la rénovation du verger, avec, parmi ses objectifs, la création de vergers compétitifs et résilients face au changement climatique et au défi que représente la protection des végétaux dans un contexte de réduction des produits phytosanitaires,
- le plan en faveur de l'agriculture Corse, avec parmi ses objectifs : favoriser la transition écologique, les changements de pratiques et les conversions à l'agriculture biologique et promouvoir la performance collective,
- des programmes de génétique animale visant par exemple à améliorer la résistance aux maladies.

Ces soutiens peuvent être qualifiés de « *non dommageables* ».

Action 22 : Gestion des crises et des aléas de la production agricole :

La prise en charge des calamités agricoles par le FNGRA concerne, depuis la réforme de l'assurance récolte, les seules pertes de fonds, c'est-à-dire les dommages aux moyens de production (sols, chemins, clôtures, haies, tunnels maraichers, animaux à la pâture, etc.) qui peuvent survenir à l'occasion de phénomène climatique intense : ce soutien, qui intervient en réparation d'un sinistre, n'est pas conditionné au respect de critères environnementaux. Mais il paraît peu probable qu'il ait un effet incitatif à adopter des pratiques préjudiciables à la biodiversité. À la connaissance des missionnés, aucune étude ne le suggère. Ce soutien est donc qualifié de « *non dommageable* ».

Le fonds d'allègement des charges (FAC) est un dispositif de soutien généralement activé lorsque la survenance d'un aléa conjoncturel intense (effondrement des prix, aléa climatique exceptionnel, ...) affecte une filière de manière significative. Pour y accéder, il faut généralement être spécialisé à hauteur d'au moins 50% de son chiffre d'affaires dans la

production concernée. Pour autant, il paraît difficilement soutenable que le dispositif, qui en tout état de cause intervient a posteriori, incite à la spécialisation et donc à ne pas diversifier ses productions. La mission le qualifie de « *non dommageable* ».

Action 23 : Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles :

Les transferts aux conseils régionaux sont liés aux nouvelles compétences d'autorités de gestion régionales des mesures non surfaciques du second pilier confiées aux Régions. Les moyens consacrés par les Régions en contrepartie du FEADER au renouvellement des générations et à la modernisation des exploitations s'élèvent en moyenne à 202 M€/an, dont 62% pour la modernisation¹⁸⁴. Dès lors que cette dernière catégorie (investissements « *on farm* ») n'a pu être qualifiée, **la mission estime que 62% des 100M€ transférés, soit 62M€, ne peuvent être qualifiés. Les 38 M€ restants sont qualifiés de « *non dommageables* ».**

Action 24 : Gestion équilibrée et durable des territoires : pas de commentaire particulier : mesures qualifiées de « *non dommageables* ».

Action 25 : protection sociale : pas de commentaire particulier : mesures qualifiées de « *non dommageables* ».

Action 27 : Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions : pas de commentaire particulier : mesures qualifiées de « *non dommageables* ».

Action 29 : Planification écologique : pas de commentaire particulier : mesures qualifiées de « *non dommageables* ».

4.4.7. Les dépenses budgétaires des programmes 206 « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », 142 « enseignement supérieur et recherche agricoles », 143 « enseignement technique agricole », 215 « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », 775 « développement et transfert en agriculture » et 776 « recherche appliquée et innovation en agriculture » représentent un montant annuel de l'ordre de 3,9 Md€, qualifiés de non dommageables

Ces dépenses n'appellent pas de commentaire particulier.

¹⁸⁴ Voir tableau 11 : montant de cofinancement sur investissements : 1 140M€ sur la programmation. Dans la maquette FEADER, les investissements représentent un montant de 372 M€/an, dont 205 M€/an, soit 55%, pour les investissements productifs « *on farm* ». La mission fait l'hypothèse que 55% des 1 140M€ ci-dessus financent de l'investissement productif « *on farm* », soit 627 M€. Le montant de cofinancements sur l'installation est quant à lui de 383 M€. Les investissements productifs « *on farm* » représentent 627/(627+383) soit 62% du cofinancement consacré au renouvellement et la modernisation.

4.4.8. Les dépenses fiscales, non conditionnées, représentent un montant de 1,9 Md€, dont 1,1 Md€ sont qualifiés de « *dommageables* » et 0,8 Md€ de « *non dommageables* »

1,082 Md€ correspondant à des allègements fiscaux soutenant l'achat de carburants et combustibles fossiles par le secteur agricole¹⁸⁵, sont qualifiés de « *dommageables* ».

Les autres dépenses fiscales identifiées n'appellent pas de commentaires et sont qualifiées de « *non dommageables* ».

4.4.9. Les dépenses sociales, transferts de contributions et impôts versés aux régimes de retraite et les taxes affectées, qui représentent un montant de 14 Md€, sont qualifiées de non dommageables

Ces dépenses n'appellent pas de commentaires et sont qualifiées de « *non dommageables* ».

4.4.10. Les dépenses des collectivités territoriales, qui représentent un montant annuel de 339 M€ au titre du second pilier de la PAC, sont qualifiées de « *non dommageables* » à hauteur de 255M€ et non qualifiées pour 84M€

La contrepartie du FEADER apportée par les Régions pour le financement des investissements (voir 2.7) s'élève à 1 140M€ sur la durée de la programmation. En faisant la même hypothèse qu'au 4.6.6 selon laquelle l'aide aux investissements productifs « *on farm* » représente 55% du montant de l'aide aux investissements, la contrepartie qui leur est dédiée s'élève à 627M€ sur la durée de la programmation, soit 125M€/an en moyenne, dont 62M€ apportés par le programme 149 (voir 4.4.6).

Le *top up* apporté par les Régions pour le financement des investissements s'élève quant à lui (voir 2.7) à 193M€ sur la durée de la programmation. En faisant le même raisonnement que ci-dessus, la contribution aux investissements productifs « *on farm* » est estimée à 106M€ sur la durée de la programmation, soit 21M€/an en moyenne.

In fine, le montant d'aide aux investissements productifs « *on farm* » apporté par les Régions est estimé à 84M€/an : pour les mêmes raisons que celles évoquées au 4.4.4, ce montant est non qualifié. Les autres dépenses, soit 255M€/an, sont qualifiées de « *non dommageables* ».

4.4.11. Synthèse

In fine l'analyse conduite par la mission a permis, sur un montant de 31,8 Md€ de dépenses publiques passées en revue, d'en qualifier l'essentiel (30.0 Md€) comme non dommageables et 1,1 Md€ comme dommageables. 569 M€ n'ont en revanche pu être qualifiés.

¹⁸⁵ Selon les chiffres du CITEPA (rapport SECTEN 2024 :

https://www.citepa.org/wp-content/uploads/2024/12/Citepa2024_fichiers_par_secteur.zip), les émissions de CO2 des « engins, moteurs et chaudières en sylviculture » s'élevaient à 0.5 Mt en 2023, et celles des « engins, moteurs et chaudières en agriculture » à 8.9 Mt. Le secteur sylvicole représentait ainsi 5% du total. En retenant le même ratio pour les allègements fiscaux, d'un montant global de 1 139 M€, ces derniers s'élèveraient à 57 M€ pour le secteur sylvicole et 1 082 M€ pour le secteur agricole.

5. DES PISTES DE REFORMES A INSCRIRE DANS LE CADRE ECONOMIQUE ET SOCIAL CONTRAINT DE L'AGRICULTURE

La mission souhaite tout d'abord rappeler plusieurs points soulignés dans ce qui précède et qu'il est bon d'avoir à l'esprit avant d'aborder cette partie :

- Le champ de contraintes européen et international dans le cadre duquel s'inscrit l'activité du secteur agricole, dans un contexte de décrochage de l'économie européenne et de perte de parts de marché de l'agriculture française ;
- L'enjeu de souveraineté alimentaire, désormais inscrit dans la loi n° 2025-268 du 25 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture. Comme souligné dans un rapport du Gouvernement de mars 2024, « la souveraineté agricole française pourra se maintenir si la résilience économique de nos exploitations agricoles et de nos filières, est maintenue, gage de leur compétitivité à l'export, mais aussi d'attractivité pour les jeunes générations, ou de moyens pour permettre l'innovation et les transitions agroécologiques » ;
- La nécessité du maintien d'un soutien au revenu dans un contexte où le revenu moyen des agriculteurs français est plus faible que celui de bon nombre de leurs homologues européens et où la dépendance aux aides est très forte. En tout état de cause, pour pouvoir envisager sereinement les transitions attendues, les agriculteurs ont besoin d'un revenu *a minima* décent et stable dans la durée ;
- Le PSN français, s'il peut paraître manquer d'ambition environnementale, ne se démarque pas en cela des autres PSN, qui privilégient assez largement la dimension économique de la PAC, inscrite en quelque sorte dans son ADN ;
- L'agriculture aura toujours un certain impact sur les ressources naturelles, avec des limites en termes de possibilités d'atténuation par rapport à d'autres secteurs de l'économie et des situations qui varient considérablement d'une région à l'autre ;
- Modifier sensiblement les critères d'attribution des aides ne peut se faire sans qu'il y ait des gagnants et des perdants ;
- Enfin, cela va de soi mais il est bon de le rappeler : on ne fera pas la transition sans les agriculteurs et encore moins contre eux.

5.1. Les aides qualifiées de dommageables peuvent théoriquement être réorientées

La mission identifie très peu de soutiens dommageables à la biodiversité dans le secteur agricole au regard de la dépense publique qui lui est consacrée :

- 1 082 M€ d'allègements fiscaux pour l'achat de carburants et combustibles fossiles pour les travaux agricoles, qui pourraient en théorie être supprimés ou conditionnés. Ce montant pourrait théoriquement être réorienté, pour accompagner par exemple la transition énergétique du secteur. La suppression progressive de la mesure, envisagée

fin 2023, a toutefois été un des éléments déclencheurs de l'importante mobilisation du monde agricole de l'automne-hiver 2023-2024. La détaxe a un rôle économique évident, compte tenu du niveau de revenu des exploitations (cf. *supra*) et ce d'autant plus dans un contexte de fortes tensions sur le prix de l'énergie et d'incertitudes sur la tendance qu'il suivra. Elle concerne l'ensemble de la population agricole : par conséquent sa suppression brutale, outre la question de son acceptabilité sociale, présenterait incontestablement des risques, qu'il conviendrait d'évaluer, notamment en matière de souveraineté alimentaire et économique (production de fruits et légumes sous serres pour ne citer qu'un exemple pour la détaxe sur les combustibles), ou encore d'emploi et d'approvisionnement d'outils industriels. Il convient aussi de garder à l'esprit que, toute chose égale par ailleurs, les exploitations en agriculture biologique peuvent être plus dépendantes aux énergies fossiles que les exploitations conventionnelles : en effet, n'utilisant pas de pesticides de synthèse, elles ont recours au désherbage mécanique, davantage consommateur en fioul que le traitement chimique des adventices.

- 26,6 M€ d'aides des premier et deuxième piliers de la PAC, qui pourraient théoriquement être réorientées. Ce montant recouvre essentiellement des aides couplées, pour 24,4 M€ : aides au blé dur, au houblon, aux pommes de terre féculière, à la transformation de fruits et légumes et au riz. Il comprend également les 2,2 M€ alloués à l'instrument de stabilisation des revenus de la filière betterave sucrière (ISR). N'ayant pas trouvé de précisions quant au taux de cofinancement national appliqué à cette mesure (à la charge des deux Régions qui ont prévu de l'activer, Grand-Est et Hauts-de-France), la mission fait l'hypothèse qu'elle est financée par le FEADER seul, sans contrepartie nationale, comme l'aide à l'assurance récolte (« *paiement des primes d'assurance* »). Modeste au regard du montant de FEAGA sous PSN mobilisé annuellement (7,013 Md€) et même au regard du montant que représentent en son sein les aides couplées (1,010 Md€), ce montant de 26,6 M€ pourrait lui aussi théoriquement être réorienté, par exemple vers l'éco-régime, le paiement redistributif ou le second pilier. Le cas échéant, l'effet sera toutefois limité compte tenu de la faiblesse de la somme en jeu. En tout état de cause, l'arbitrage qui conduira à réorienter ou non cette somme devra tenir compte des objectifs poursuivis par la mesure : souveraineté alimentaire (enjeu souligné dans le rapport du Gouvernement de mars 2024 déjà cité pour riz et blé dur¹⁸⁶, qui vaut aussi, naturellement, pour fruits et légumes transformés notamment), souveraineté économique (filiale betterave en particulier), diversification des productions, emploi local et approvisionnement de l'outil industriel (particulièrement vrai pour betterave, pomme de terre féculière, houblon et fruits et légumes transformés).

Les évolutions de la PAC, comme indiqué précédemment, ont permis une amélioration générale, mais à des degrés variables, des pratiques agricoles, dont les progrès environnementaux restent difficiles à évaluer. Toutefois, la temporalité est un élément important pour pouvoir apprécier l'effet de ces pratiques sur la biodiversité, la reconstruction d'habitats et de conditions favorables prenant plus de temps que leur destruction. Quoi qu'il

¹⁸⁶ Ce rapport signalait une dégradation particulièrement inquiétante du taux d'auto-alimentation pour ces deux productions

en soit, à ce stade, ces évolutions n'ont pas été suffisantes pour enrayer le déclin de la biodiversité dans les espaces agricoles.

La mission propose dans ce contexte de renforcer l'ambition de la PAC en faveur de la biodiversité, de manière mesurée compte tenu de ce qui précède, en reconsidérant les assouplissements récemment apportés à la conditionnalité, en créant un nouveau niveau à l'éco-régime et de nouveaux bonus, et enfin en réorientant voire en redotant certains dispositifs.

5.2. Les quelques soutiens non qualifiés seraient à évaluer

569 M€ de subventions n'ont pu être qualifiées par la mission, faute d'évaluation disponible :

- 218 M€ de soutiens à la filière sucre de canne (75 M€ de FEAGA dans le cadre du POSEI et 143 M€ de crédits nationaux du programme 149, hors POSEI) ;
- 205 M€ de FEADER consacrés aux investissements productifs « *on farm* » ;
- 62 M€ de FEADER transférés aux Régions pour le soutien des investissements productifs « *on farm* » (estimation) ;
- 84 M€ de crédits nationaux des Régions consacrés à la mesure de soutien aux investissements productifs « *on farm* » (estimation).

Une évaluation *ex post* de ces différents dispositifs (soutiens à la filière canne-sucre-rhum outremer et soutien aux investissements non productifs « *on farm* ») et de leurs effets notamment sur la biodiversité serait à mener avant d'envisager d'éventuelles réorientations. Dans l'idéal cette évaluation devrait être menée en amont des travaux préparatoires à la prochaine PAC, ou tout au moins en parallèle, pour bénéficier au moins de premiers éléments.

5.3. Des adaptations de la politique agricole commune permettant de renforcer la protection de la biodiversité des milieux agricoles seraient à envisager dans le cadre du prochain PSN

En préalable, la mission souhaite insister sur la nécessité de maintenir les financements de la politique agricole commune *a minima* à leur niveau actuel, en révisant le budget qui lui est affecté pour tenir compte de l'inflation. Ce soutien est en effet indispensable pour que cette politique soit en mesure à la fois d'assurer l'adaptation de l'agriculture européenne aux impacts du dérèglement climatique et de contribuer davantage à la sauvegarde de la biodiversité, qui reste le principal allié de la productivité agricole de long terme (sol, pollinisation, ...).

5.3.1. Faire de l'éco-régime un vrai levier de transformation, pour accompagner les agriculteurs à la hauteur des enjeux de transition et des services environnementaux rendus

Comme décrit précédemment dans cette annexe, l'éco-régime a été souscrit dans sa première année de mise en œuvre par 88 % des exploitations éligibles à la PAC, dont 82 % aux niveaux

d'ambition et de rémunération supérieurs (y compris paiement spécifique agriculture biologique). Même si on ne peut pas exclure que cette adhésion massive des exploitations agricoles traduise en partie les progrès réalisés par tous, cette réalité suggère également que l'éco-régime fonctionne moins comme un outil incitatif à la transition écologique de l'agriculture que comme un paiement de masse.

Cette « *sur-éligibilité* » par rapport aux prévisions initiales a conduit à réduire la rémunération (en €/ha) de tous les bénéficiaires pour se conformer à l'enveloppe fixée :

- le PSN validé par la Commission européenne en 2022 prévoyait que le niveau de base soit rémunéré à hauteur de 60€/ha, le niveau supérieur à 80€/ha et que la surprime pour le bio soit de 30 €/ha (pour un paiement à 110€/ha) ;
- en décembre 2023, les montants de l'éco-régime ont été revus à la baisse pour les paiements de l'année en cours : le niveau de base ne sera rémunéré qu'à hauteur de 46,7€/ha, le niveau supérieur à 63,72€/ha et la surprime bio sera conservée à hauteur de 30 €/ha (pour un paiement à 93,72€/ha), de même que le bonus haies à 7 €/ha.

La baisse a donc été établie à 16€/ha pour les engagements les plus exigeants et de 13€/ha pour l'engagement de base.

Les exploitations en agriculture biologique ont subi une baisse de près de 15 €/ha par rapport à la rémunération initialement fixée, alors même que cette pratique a vu la disparition de l'aide au maintien et qu'elle est frappée par la crise de la consommation de produits bio liée à l'inflation importante entre 2021 et 2023. Si les moyens ont été confortés *via* d'autres enveloppes (crédit d'impôts bio, hausse de l'aide à la conversion), ils n'ont pas été suffisants pour répondre à la double crise de cette pratique.

Ainsi, on constate la suspension de la progression des surfaces converties qui stagne autour de 10 % depuis 2021 (alors qu'elle devait être à 14 % en 2024 pour suivre la trajectoire prévue dans le PSN et la planification écologique). La remise en place d'un soutien au maintien de l'agriculture biologique est une piste que la mission recommande d'étudier, dans un contexte de difficultés économiques pour la filière, au vu des externalités positives en matière de biodiversité reconnues de manière consensuelle ou quasi consensuelle à ce mode de production¹⁸⁷.

Il pourrait être envisagé de donner à l'éco-régime un vrai caractère incitatif au changement de pratiques, d'une part en augmentant la rémunération correspondant au niveau spécifique à l'agriculture biologique, et, d'autre part, en renforçant les conditions d'accès au niveau supérieur et/ou en créant un nouveau niveau d'ambition de l'éco-régime, intermédiaire entre l'actuel niveau supérieur et le niveau spécifique à l'agriculture biologique, ou un bonus, accessible aux exploitations se distinguant par la qualité de leurs pratiques en faveur de la biodiversité.

¹⁸⁷ Clara Ulrich (coord.), Françoise Lescourret (coord.), Olivier Le Gall (coord.), Valentin Bellassen, Claire Bernard-Mongin, Christian Bockstaller, Luc Bodiguel, Claire Cerdan, Cécile Chéron-Bessou, Fabienne Daurès, Alexandra Di Lauro, Anne Farruggia, Colin Fontaine, Marine Friant-Perrot, Guillaume Fried, Didier Gascuel, Thierry Laugier, Morgane Le Gall, Sophie Le Percec, Sarah Huet, Harold Levrel, Allison Loconto, Sterenn Lucas, Pierre-Alain Maron, Clémence Morant, Anne Mérot, Emmanuelle Porcher, Mégan Quimbre, Adrien Rusch, Marie Savina-Rolland, Clélia Sirami, Fabrice Vinatier, José Luis Zambonino Infante, Catherine Donnars (2025). *Agriculture, aquaculture et pêche : impacts des modes de production labellisés sur la biodiversité*. Résumé du rapport d'étude, INRAE -Ifremer (France). 12 pages.

Ainsi, un bonus « *couverture des sols* », enjeu clé pour le stockage de carbone, la lutte contre l'érosion et la lixiviation des nitrates vers les masses d'eau et l'amélioration de la qualité de la biodiversité des sols, pourrait être ajouté au sein de l'éco-régime pour rémunérer les exploitations qui vont au-delà des obligations réglementaires.

Parallèlement, les surplus dégagés par la sous-consommation des fonds dédiés à la conversion à l'agriculture biologique¹⁸⁸ pourraient être utilisés pour renforcer les actions les plus bénéfiques à la biodiversité. L'idée d'une aide au maintien de l'agriculture biologique a été évoquée plus haut. La mission suggère aussi d'étudier la possibilité d'un redéploiement en faveur des exploitations de polyculture élevage dont les pratiques diversifiées sont particulièrement favorables à la sobriété en intrants (meilleure autonomie en azote) et à la qualité des sols (prairies), via un bonus « *autonomie fourragère* ».

Une autre option consisterait à créer un « bonus prairies permanentes » pour contribuer à redonner un intérêt économique aux prairies impactées par les phénomènes de décapitalisation et aider à lutter contre le retournement.

Afin de poursuivre ce même objectif de préservation des prairies, il serait intéressant d'envisager la suppression du critère de 5 années au-delà desquelles une prairie temporaire prend automatiquement la qualification de prairie permanente. Lors de ses auditions, la mission a en effet été sensibilisée au fait que pour éviter ce reclassement, des exploitants labourent des prairies juste avant leur 5^{ème} anniversaire, afin de pouvoir rester libres dans le choix de leur futur assolement. La requalification de prairie temporaire en prairie permanente se ferait alors sur demande de l'exploitant, motivée par l'existence du bonus précédemment décrit.

Ces propositions pourraient être financées, au moins en partie, en réduisant la rémunération (en €/ha) du niveau de base de l'éco-régime qui ne concernait en 2023 que 6 % des exploitations bénéficiant de l'éco-régime, a priori les moins engagées dans la transition.

5.3.2. Rétablir la conditionnalité à son niveau d'ambition initial

Nous avons décrit en 2.1.4 les évolutions de la conditionnalité au cours du temps, qui ont abouti à en faire un levier important pour encourager l'adhésion de tous les agriculteurs à des pratiques bénéfiques à la biodiversité ainsi que de façon plus large à l'environnement et au bien-être animal. Néanmoins, les ajustements survenus en début de programmation ont donné la possibilité aux États membres de déroger à un certain nombre de règles, entraînant un recul environnemental et une aggravation des distorsions de concurrence entre les États membres qui choisissent de solliciter ces dérogations et les autres.

Il serait en tout état de cause incontestablement bénéfique pour la biodiversité de revenir *a minima* à l'esprit de la conditionnalité renforcée telle que prévue initialement lors de l'élaboration du PSN. Cela ne peut se concevoir qu'au niveau européen car les États membres n'ont guère intérêt, d'un point de vue économique de court terme, à se démarquer par un haut niveau d'ambition environnementale.

¹⁸⁸ 257 M€ à ce stade depuis le début de la programmation

Ainsi, une dérogation à la BCAE 7 (rotation des cultures) devrait être circonscrite à l'obligation annuelle (voir 2.1.4) et n'être accordée que de façon exceptionnelle en raison de circonstances climatiques limitant les possibilités de l'exploitant (conditions trop sèches ou trop humides pour semer). Comme pour l'obligation de couverture des sols (BCAE 6) qui comporte des dates spécifiques dans l'année, le pouvoir d'appréciation du caractère justifié ou non de la demande de dérogation pour circonstances exceptionnelles devrait être attribué au Préfet de département, afin de tenir compte des conditions météorologiques locales.

En ce qui concerne la BCAE 8, sa réhabilitation dans sa version d'origine apparaît nécessaire aux membres de la mission qui recommandent toutefois une adaptation, afin de comptabiliser dans les SIE les haies situées sur des prairies.

Les évolutions suggérées ici **nécessitent parallèlement une réflexion sur la territorialisation des règles**. Il est par exemple plus difficile de diversifier ses cultures en zone intermédiaire qu'en zone de bonnes terres, à la fois pour des raisons agronomiques et pour des raisons de débouchés. La question du débouché se pose aussi pour les productions animales avec la dé-densification du maillage d'abattoirs, en forte réduction sur tout le territoire, et de laiteries, particulièrement perceptible dans ces zones.

5.3.3. Un second pilier « *fer de lance* » de la transition écologique

La mission recommande d'étudier une dotation plus importante des MAEC¹⁸⁹, en se concentrant peut-être sur les plus efficaces. La mission considère également qu'il pourrait être utile de les faire évoluer, au moins pour partie d'entre elles, en paiements pour services environnementaux (PSE) avec obligation de résultats. Par la notion de résultat, la mission entend que les effets des modifications de pratiques soient observables au travers de l'évolution des indicateurs de pression (part de couverture des sols, réduction des intrants, linéaire de haies, etc.). Elle suggère cependant d'adopter une approche pragmatique offrant la possibilité d'assouplir le niveau d'exigences pour tenir compte d'événements climatiques ou sanitaires exceptionnels pouvant entraver la bonne volonté de l'exploitant à la mise en œuvre de pratiques alternatives. Un travail juridique est en tout état de cause à mener concernant les règles de l'UE voire de l'OMC qui semblent borner le montant de compensation possible aux pertes et manques à gagner.

Enfin, un renforcement ou un meilleur ciblage de l'enveloppe consacrée à la connaissance, à l'information et au conseil (mesure 78-01) serait certainement également à envisager compte tenu des enjeux signalés en termes d'accompagnement pour le passage à l'échelle dans la mise en œuvre des transitions. Le rôle et le positionnement des chambres d'agriculture, établissements publics financés en partie par l'impôt, ainsi que ceux des entreprises de l'aval, mériteraient, en matière de conseil stratégique ou global, d'être interrogés et, au besoin, renforcés. À ce propos, la mission note qu'un récent rapport de la Cour des comptes¹⁹⁰ recommande de cibler davantage les aides du programme national de développement agricole

¹⁸⁹ pour rappel : la couverture optimale du territoire en MAEC de niveau supérieur serait de 30% pour inverser la tendance au déclin des populations d'oiseaux dans les terres agricoles, alors que la couverture française est de 10% toutes MAEC confondues – voir 2.4.2

¹⁹⁰ Cour des comptes : *L'innovation en matière agricole : une contribution essentielle à la transition agroécologique* – Février 2025

et rural (PNDAR) sur les innovations transformantes, le conseil stratégique et la formation continue, recommandation qui lui paraît particulièrement pertinente dans ce contexte. En tout état de cause, le bilan du contrat d'objectif et de performance du réseau des chambres d'agriculture sur la dernière mandature sera un point d'appui intéressant.

En matière d'acceptabilité des évolutions suggérées, la prise en compte des réalités et contraintes des agriculteurs semble un préalable nécessaire à toute proposition. Sans pouvoir le documenter, la mission est persuadée que les agriculteurs trouveraient plus de « *sens* » à être rémunérés pour un service rendu et considéré comme tel par la société plutôt que d'être « *compensés* » d'une perte, dans une logique assurantielle peu attrayante. Le niveau d'accompagnement devra être calibré au regard des moyens disponibles et des redéploiements possibles. Afin de rendre ces mesures suffisamment attractives, dans des territoires et pour le type de production sur lesquels les proposer en priorité, le niveau de rémunération sera un élément clé dans un secteur en forte tension. Enfin, un équilibre sera à trouver entre niveau d'exigence des mesures, pour que leur mise en œuvre ait véritablement un effet et accessibilité suffisante pour susciter l'adhésion.

Alors que dans les cinq ans qui viennent la moitié des 500 000 chefs d'exploitation sont susceptibles de faire valoir leurs droits à la retraite, le mouvement de renouvellement des générations qui va s'opérer peut constituer un levier particulièrement fort de transition, qu'il importe de mobiliser. Une réflexion pourrait être menée pour faire du second pilier un vrai levier de la transition agroécologique, en instaurant une conditionnalité sur les aides non surfaciques et en exerçant une sélection plus orientée des projets, sur la base de critères définis au niveau national. Au sein de ce pilier, il pourrait être pertinent de réorienter résolument certains dispositifs vers la transition écologique. De ce point de vue, la mission suggère que soit conduite une évaluation *ex-post* de la mise en œuvre par les Conseils régionaux, dans le cadre de la programmation actuelle, des aides non surfaciques (typologie des projets aidés, impacts sur l'environnement et le climat, impacts sur le territoire, sur l'emploi, ...). Elle préconise également de questionner l'efficacité des aides au développement rural et des programmes LEADER¹⁹¹. Ces analyses seraient à mener suffisamment tôt avant la fin de la programmation afin de disposer d'éléments pour la construction du prochain PSN.

Pour dégager les nouveaux moyens sur le second pilier que ces orientations nécessitent, une révision du taux de transfert de l'enveloppe de FEAGA vers l'enveloppe de FEADER pourrait être envisagée. La France, avec un taux de transfert de 7,53%, pourrait certainement encore mobiliser de façon plus importante les moyens du FEAGA. Pour rappel, certains États membres ont retenu un taux de transfert plus élevé, par exemple l'Allemagne (12%) ou les Pays-Bas (21%). La France n'est pour autant pas le pays au taux le plus faible et certains États membres ont fait le choix inverse consistant à transférer des moyens du second vers le premier pilier. Néanmoins, à titre indicatif, la mission a calculé qu'un taux autour de 13 % permettrait de doubler l'enveloppe consacrée aux mesures de l'article 70 (MAEC/Bio). Toutefois, toute modification de ce taux représente des arbitrages difficiles dans le contexte

¹⁹¹ Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, programme européen de développement rural qui vise à soutenir le développement des territoires ruraux.

du secteur agricole actuel et nécessitera un dialogue préalable avec le ministère des Finances et les Régions pour définir les capacités de co-financement nationaux.

Enfin, la mission rappelle que la puissance publique n'est pas le seul acteur légitime pour accompagner le secteur agricole dans ses transitions. Pour assurer la réussite de ces dernières, il est primordial d'intégrer les filières et leur aval aux efforts demandés aux agriculteurs et aux modifications proposées sur les soutiens financiers, nationaux et européens. De plus, les évolutions suggérées ne pourront se faire en l'absence de l'information et du consentement et du consommateur, premier concerné par les conséquences en matière de prix des biens alimentaires.

5.3.4. Indemniser les exploitations soumises à des exigences environnementales spécifiques

L'article 72 du règlement PSN prévoit la possibilité d'indemniser des exploitations soumises à des réglementations environnementales découlant des directives cadre sur l'eau, espèces ou habitats. Cet article n'a pas été activé dans le PSN français jusqu'ici mais pourrait l'être. Cette mesure était déjà prévue dans les PDRR (plans de développement ruraux régionaux) de la précédente programmation dans 2 régions pour les zones Natura 2000. Cette extension pourrait également être envisagées pour les zones en situation critique pour la qualité de l'eau (zones soumises à contraintes environnementales ZSCE notamment).

Enfin, il convient également de réfléchir à la meilleure manière d'articuler les financements de la PAC et les aides actuellement apportées par les Agences de l'eau, certaines collectivités voire les acteurs privés pour la mise en place de paiements pour services environnementaux, ceci dans un objectif de meilleure efficacité.