



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Moyens publics et pratiques dommageables à la biodiversité

ANNEXE II Secteur agricole

MAI 2025

Pierre **DEPROST**
Charles-Henry **GLAISE**
Pierre **CHAMOUARD**
Rémy **SLOVE**

Virginie **DUMOULIN**
Ghislain **GOMARD**



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Inspection générale des
finances**

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

N° 2024-M-051-03

N° 015821-01

RAPPORT

**MOYENS PUBLICS ET PRATIQUES DOMMAGEABLES
À LA BIODIVERSITÉ
Annexe 2 Secteur agricole**

Établi par

CHARLES-HENRY GLAISE
Inspecteur des finances

VIRGINIE DUMOULIN
Inspectrice générale

PIERRE CHAMOULARD
Inspecteur des finances

GHISLAIN GOMARD
Inspecteur général

RÉMY SLOVE
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
PIERRE DEPROST
Inspecteur général des finances

- MAI 2025 -

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



IGEDD

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

ANNEXE II

Secteur agricole

SOMMAIRE

1. LE MODÈLE AGRICOLE FRANÇAIS SE SPÉCIALISE ET POURTANT PERD EN COMPÉTITIVITÉ.....	4
1.1. La France est la première puissance agricole européenne, mais présente des revenus inférieurs à la moyenne	4
1.2. Face à la concurrence internationale, le modèle agricole français perd en compétitivité	5
1.3. Le nombre de fermes et de chefs d'exploitation diminue en France, la main d'œuvre salariée se développe	6
1.4. Les fermes françaises se spécialisent, tout en adoptant de plus en plus de nouveaux modes de production, notamment l'agriculture biologique.....	9
1.5. Les revenus agricoles dépendent très largement du soutien public, tout en présentant des différences par type et taille d'exploitation.....	13
2. LES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LE SECTEUR AGRICOLE RELÈVENT DES ÉCHELONS EUROPÉEN, NATIONAL ET LOCAL, ET REPRÉSENTENT PLUS DE 30 MDS€ 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. <i>La première PAC, conçue pour sécuriser les agriculteurs et doper la production.....</i>	<i>19</i>
2.1.2. <i>Le tournant vers une prise de conscience environnementale de la PAC est amorcé dans les années 1990</i>	<i>22</i>
2.1.3. <i>Le découplage a figé les avantages historiquement donnés aux exploitations les plus intensives, les réformes suivantes tentant un rééquilibrage des soutiens.....</i>	<i>23</i>
2.1.4. <i>La conditionnalité se renforce au fil des réformes.....</i>	<i>28</i>
2.2. La PAC poursuit des objectifs de plus en plus diversifiés voire antagonistes, dans un contexte de réduction budgétaire et de prise en compte de nouveaux enjeux.....	31
2.3. La déclinaison française de la PAC pour la programmation actuelle reflète une ambition environnementale comparable à celle des autres États membres	36
2.3.1. <i>Pour le premier pilier.....</i>	<i>38</i>
2.3.2. <i>Pour le second pilier</i>	<i>40</i>
2.4. Les crédits européens à destination de l'agriculture française représentent 9,3Mds€ de financement annuels, répartis entre le premier et le second pilier de la PAC.....	45
2.4.1. <i>Une gestion des moyens de la PAC partagée entre l'État et les collectivités territoriales</i>	<i>46</i>
2.4.2. <i>Les moyens financiers de la PAC, à travers son premier pilier, le fonds européen agricole de garantie (FEAGA), sont de 7,0 Md€ pour la France métropolitaine et de 321 M€ pour les outre-mer par an en moyenne</i>	<i>48</i>
2.4.3. <i>Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) présente des objectifs multiples et est doté d'un montant annuel moyen de 1,8 Md€.....</i>	<i>54</i>

2.5.	Les crédits budgétaires de l'État à destination de l'agriculture, qui représentent 5,8 Md€, sont essentiellement portés par le ministère en charge de l'agriculture au travers de cinq programmes budgétaires.....	58
2.5.1.	<i>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.....</i>	<i>58</i>
2.5.2.	<i>Quatre autres programmes budgétaires soutiennent, de manière parfois indirecte, le secteur agricole, à hauteur de 3,7 Md€.....</i>	<i>61</i>
2.6.	Les dépenses fiscales et sociales versées au secteur de l'agriculture représentent chaque année plus de 11 Md€	63
2.6.1.	<i>Le secteur de l'agriculture bénéficie de 2,2 Md€ de dépenses fiscales, dont la moitié au titre de la réduction des coûts de l'énergie.....</i>	<i>63</i>
2.6.2.	<i>Les dépenses sociales dans le champ agricole sont aussi un élément clé du modèle économique des exploitants agricoles.....</i>	<i>69</i>
2.7.	Les collectivités territoriales interviennent elles-aussi en faveur de l'agriculture, notamment à travers le FEADER	70
2.8.	Les taxes affectées financent plusieurs catégories d'acteurs qui interagissent avec le secteur de l'agriculture	74
2.9.	L'état des lieux agrégé de l'ensemble des dépenses publiques en faveur de l'agriculture représente plus de 31 Md€ en 2024.....	77
3.	LE DÉCLIN DE LA BIODIVERSITÉ DES TERRES AGRICOLES EST LARGEMENT RECONNU ET L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES N'EST PAS PARVENUE À L'ENRAYER	78
3.1.	Les espaces agricoles présentent une richesse écosystémique utile à l'agriculture et à la société.....	78
3.2.	Une contribution documentée au déclin de la biodiversité, en France	79
3.3.	... comme en Europe.....	83
3.4.	Des pratiques agricoles qui évoluent	84
3.5.	... mais un suivi lacunaire des évolutions à l'œuvre et de leurs effets	88
4.	LES PRATIQUES DOMMAGEABLES À LA BIODIVERSITÉ ET LEURS FINANCEMENTS : UN SUJET COMPLEXE	90
4.1.	Le rapport IGF/IGEDD de 2022 avait chiffré à 6,5 Md€ les subventions dommageables à la biodiversité au titre de la PAC.....	90
4.2.	Malgré une prise en compte croissante de l'environnement dans ses objectifs, la PAC n'a pas permis de faire évoluer les pratiques agricoles en faveur de la biodiversité.....	91
4.3.	Un rapport de l'Institute for climate economics (I4CE) propose un chiffrage sur les aspects environnementaux, périmètre plus large que la biodiversité,	95
4.4.	La mission s'est appuyée sur la littérature présentée ci-dessus pour fonder son analyse et a identifié près de 8,3 Md€ de moyens publics, soit 26 % des concours au secteur qui doivent faire l'objet d'un approfondissement quant à leurs effets sur la biodiversité	97
4.4.1.	<i>Au sein des aides découplées, 85 % des 5,7 Md€ dépensés chaque année nécessitent un approfondissement pour s'assurer qu'elles ne financent aucune pratique dommageable à la biodiversité.....</i>	<i>97</i>
4.4.2.	<i>Concernant les aides couplées, 69 % du 1,0 Md€ dépensés chaque année nécessitent un approfondissement prioritaire.....</i>	<i>100</i>

4.4.3.	<i>Concernant les interventions sectorielles, 34 % des 270 M€ concernés, soit 11 instruments sur les 19 au total, nécessitent un approfondissement...</i>	102
4.4.4.	<i>La gestion des risques et l'assurance récolte sont à date des outils non discriminants des pratiques agricoles</i>	103
4.4.5.	<i>Les dépenses fiscales non éco-conditionnées qui nécessitent un approfondissement relèvent en grande partie des soutiens aux carburants</i>	103
4.4.6.	<i>Les dépenses sociales importantes dans le secteur de l'agriculture ne font l'objet d'aucune éco-conditionnalité.....</i>	104
4.4.7.	<i>Concernant les aides du 2^{ème} pilier, plus de 80 % des instruments soutiennent des pratiques qui ne sont pas dommageables à la biodiversité et près de 25 % des montants des aides du FEADER nécessitent un approfondissement</i>	104
4.4.8.	<i>Synthèse</i>	105
5.	DES PISTES DE RÉFORMES À INSCRIRE DANS LE CADRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL CONTRAINT DE L'AGRICULTURE.....	105
5.1.	La politique agricole commune peut faire l'objet d'adaptations permettant de renforcer la protection de la biodiversité des milieux agricoles dans le cadre du PSN	106
5.1.1.	<i>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.....</i>	106
5.1.2.	<i>Rétablir la conditionnalité à son niveau d'ambition initial.....</i>	107
5.1.3.	<i>Une réorientation des moyens du FEADER pour soutenir les pratiques les plus favorables est possible dans le cadre de la PAC.....</i>	108
5.2.	Cibler prioritairement les aides à la conversion vers l'agro-écologie sur les zones les plus riches en biodiversité apparaît également comme un outil permettant d'obtenir des résultats tangibles dans ce domaine et en matière de santé publique	110

1. Le modèle agricole français se spécialise et pourtant perd en compétitivité

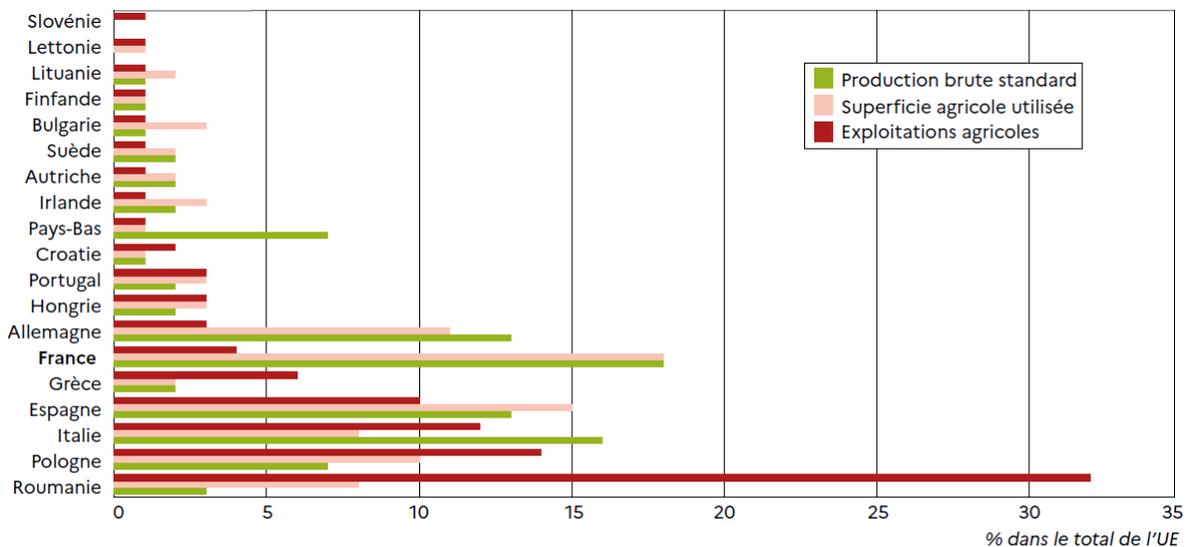
1.1. La France est la première puissance agricole européenne, mais présente des revenus inférieurs à la moyenne

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 (cf. graphique 1). La Roumanie en concentre 32 %, suivie par la Pologne (14 %), l'Italie (12 %), puis l'Espagne (10 %).

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 réalisent plus de 50 % de la production animale et végétale de l'UE.

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.

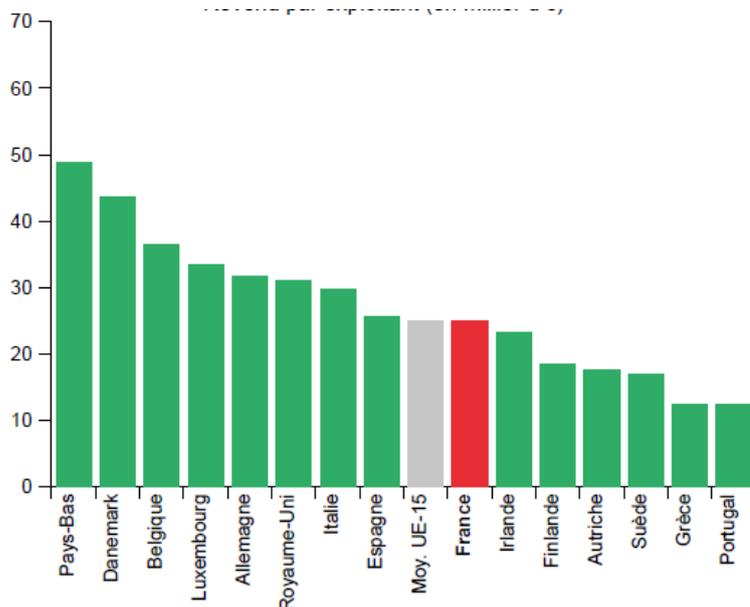
Source : Eurostat, Recensement agricole 2020, Graph'Agri, AGRESTE, 2024.

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.

Annexe II

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. Face à la concurrence internationale, le modèle agricole français perd en compétitivité

La France est 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, ce que confirment les analyses sur le sujet ces 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, les produits transformés hors boissons sont en déficit commercial depuis 2007**. Cette tendance est spécifique à la France puisqu'au niveau européen la balance commerciale des produits transformés hors boissons est largement positive et augmente en Europe.

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

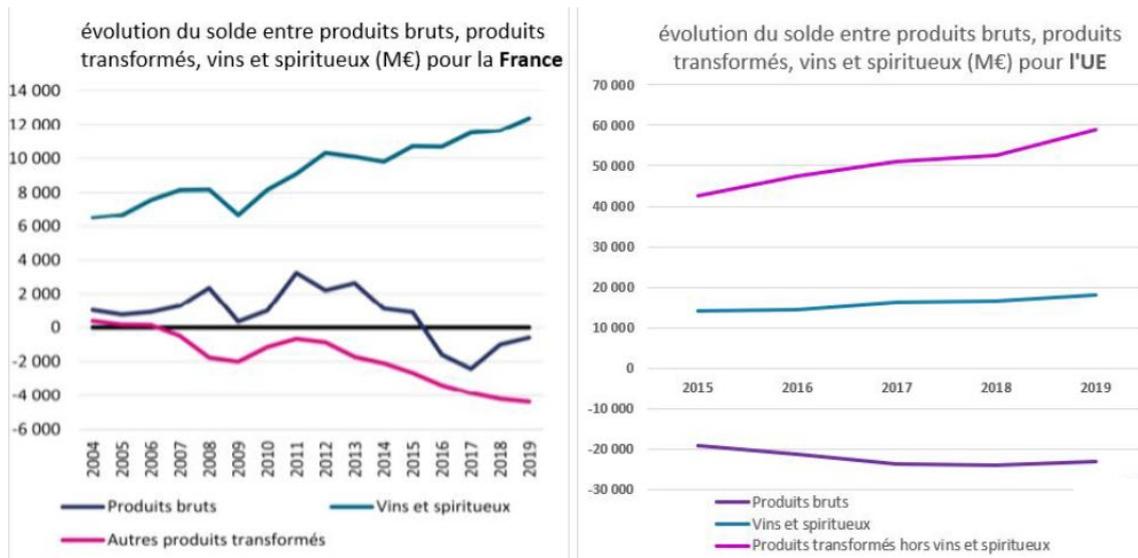
Haut-commissariat au plan, 2021. *L'agriculture, enjeu de reconquête*. 9 juillet 2021

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.

Graphique 3 : Comparaison de l'évolution des balances commerciales en France et en Europe pour les produits bruts, les boissons et les produits transformés hors boissons



Source : CGAAER.

Le solde des échanges avec les pays de l'Union européenne est devenu déficitaire depuis 2015⁴. Le déclin de la balance commerciale française avec l'Union européenne (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 (cf. tableau 1), constituent toujours la majorité de l'emploi agricole, mais l'emploi familial dans les exploitations diminue au profit des salariés non familiaux⁶.

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.

Annexe II

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

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

	2010	2020	Évolution (%)
Nombre d'exploitations (millier)	490,0	389,8	- 20,4
dont sous statut individuel	341,5	227,6	- 33,3
sous forme sociétaire	148,5	162,1	9,2
Nombre de personnes travaillant de façon permanente sur l'exploitation (millier)	966,3	758,3	- 21,5
Chef d'exploitation ou coexploitant	603,9	496,4	- 17,8
Main-d'œuvre familiale permanente	207,5	91,5	- 55,9
Total chefs, coexploitants et familiaux	811,3	587,9	- 27,5
Salarié permanent non familial	155,0	170,4	10,0
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 mobilisé sur l'année par type d'exploitation (millier d'ETP)			
Au sein des exploitations sous statut individuel	327,8	211,3	- 35,5
Au sein des exploitations sous forme sociétaire	411,9	448,1	8,8
Volume de travail réalisé par un prestataire (millier d'ETP estimés)		23,4	
CUMA	1,0	1,3	26,6
ETA	10,7	14,8	39,2
Autre type de prestataire		7,3	

Source : AGRESTE, recensement agricole, juillet 2022.

Le nombre d'exploitations 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 1 580 000 à 389 800. La diminution du nombre d'exploitations ralentit également : elle est passée à -2,3 % par an sur la période 2010-2020, contre -3,0 % entre 2000 et 2010. Sur la période 1970-2020, la surface agricole utilisée (SAU) moyenne par exploitation est passée de 19 à 69 ha¹⁰.

⁷ La dimension économique d'une exploitation est déterminée au regard de sa production brute standard (PBS – voir encadré 3) 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

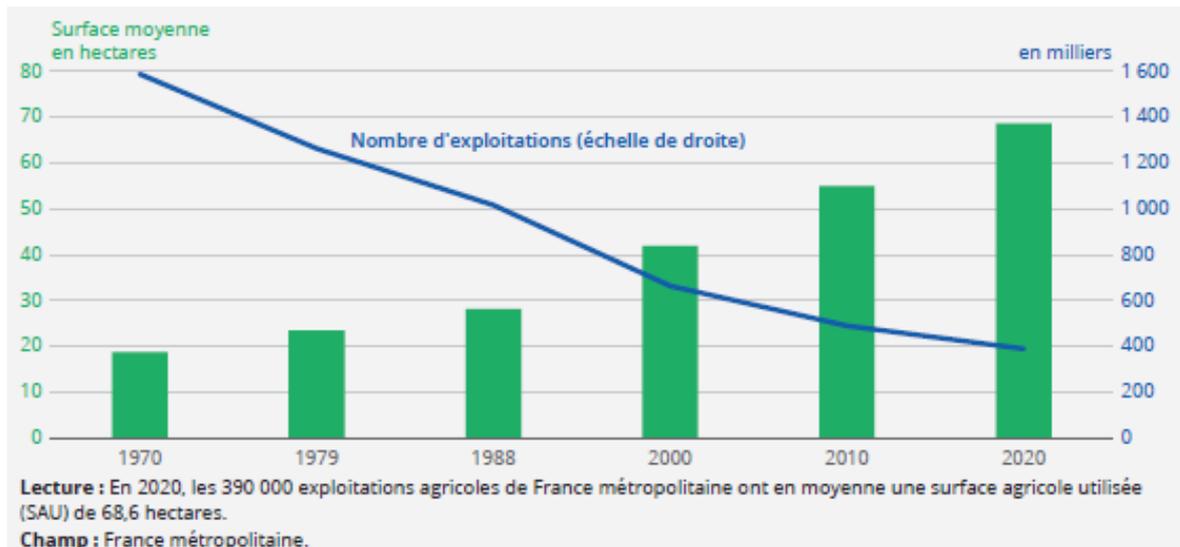
¹⁰ Concentration et spécialisation en agriculture, à l'aune des recensements agricoles de 1970 à 2020 - Analyse n° 199, Centre d'étude et de Prospective du Ministère de l'agriculture, février 2024

Annexe II

Les fermes françaises et européennes présentent des situations différentes : au sein de l'Union, 80 % des fermes sont des micro-exploitations contre 28 % en France ; elles sont 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 ha, mais les fermes hors micro-exploitations utilisent 90 ha en moyenne (97 en France) et cultivent plus de 80 % des surfaces agricoles européennes¹¹.

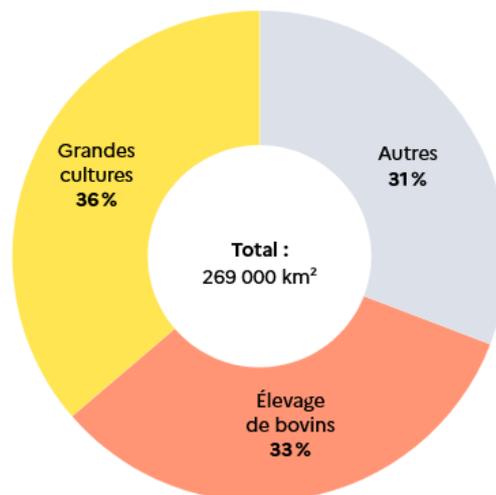
Graphique 4 : Nombre d'exploitations et surface agricole utilisée (SAU) moyenne en France métropolitaine, 1970-2020



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 5).

Graphique 5 : Répartition de la SAU entre spécialisations



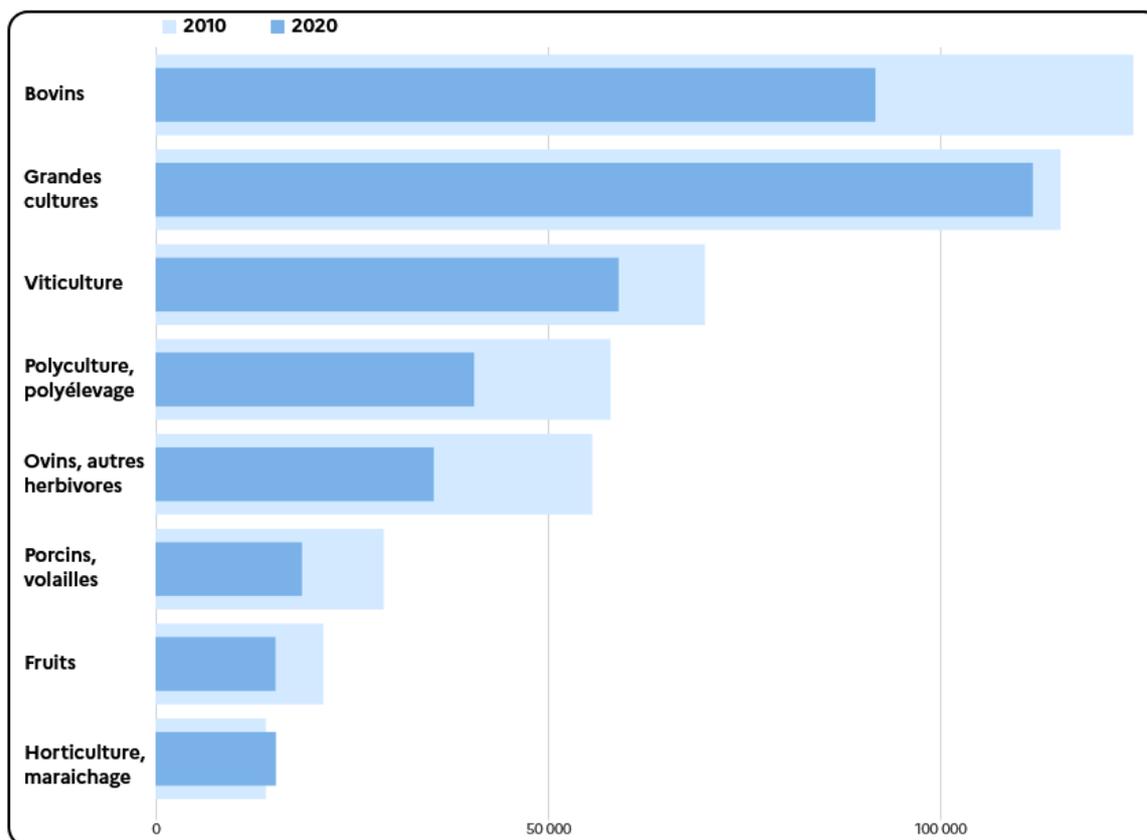
Source : Ministère de l'agriculture, AGREST - Vizagreste, recensement agricole.

¹¹ Graphagri 2024, Agreste

1.4. Les fermes françaises se spécialisent, tout en adoptant de plus en plus de nouveaux modes de production, notamment l'agriculture biologique

La diversité des productions dans les territoires métropolitains reste stable au fil du temps. Cette diversité ne traduit cependant généralement plus, comme cela a pu être le cas par le passé, une diversification des productions à l'échelle de l'exploitation, mais la coexistence, sur un même territoire, d'exploitations spécialisées dans des productions différentes¹².

Graphique 6 : Évolution du nombre d'exploitations par spécialisation



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

¹² Barry et al., op. cit.

Annexe II

Au sein des exploitations agricoles, les techniques de production évoluent et différentes catégories de pratiques, labellisées ou non, se mettent progressivement en place (voir 3.4). **Au sein de nouvelles pratiques, l'agriculture biologique (AB) a une place à part quand il s'agit de biodiversité.** Pratique labellisée, et aux résultats positifs sur la biodiversité, l'AB fait l'objet de nombreux dispositifs aux niveaux européen et national pour en assurer le développement et l'essor.

Dans le cadre du recensement agricole, l'adhésion d'une exploitation à l'un ou plusieurs des labels suivants fait l'objet d'un suivi. La mission a mené une analyse sur les labels existants, et faisant l'objet d'un comptage précis dans le cadre du recensement agricole. Les labels retenus sont les suivants :

- ◆ **AB, pour agriculture biologique**, certification de pratiques de culture et d'élevage soucieuses du respect des équilibres naturels avec un impact limité sur l'environnement. Elle exclut notamment l'usage des OGM, restreint strictement l'utilisation des produits chimiques de synthèse et limite le recours aux intrants. Elle repose sur une gestion agricole durable qui cherche à préserver la qualité des sols, de l'air et de l'eau et des écosystèmes naturels ;
- ◆ **HVE, pour « Haute Valeur Environnementale »**, est une certification environnementale des exploitations agricoles¹³ créée en 2011, et qui a récemment été révisée en 2023. Ce label est doté de 3 niveaux qui cherchent à engager une démarche de progrès continu ; et seules les exploitations ayant validé le dernier palier peuvent prétendre à l'affichage de la certification. Il s'agit du dernier niveau de certification environnementale. Il doit permettre aux exploitants de valoriser leurs pratiques agricoles favorables pour la biodiversité et l'environnement en matière de stratégie phytosanitaire, gestion de la fertilisation et gestion de la ressource en eau ;
- ◆ **Biodynamie**, cette appellation qui regroupe divers labels (Demeter, Biodyvin, ...) dans le domaine de la viticulture, avec des pratiques strictes en matière de gestion des sols et usages des produits (interdiction des OGM, méthodes de récolte, etc.). Certains (le label Demeter par exemple) nécessitent une certification AB. Néanmoins, les données du recensement agricole indiquent que 20 % des exploitations marquées « biodynamie » ne sont pas certifiées AB ;
- ◆ **« Nature et progrès »**, marque associative affichée sur des produits dont la production est basée sur des cahiers des charges, une charte et un système participatif de garantie ;
- ◆ **GIEE, pour groupement d'intérêt économique et environnemental**, regroupe des démarches d'exploitations engagées dans la poursuite de performance économique pouvant passer par une diminution des charges de l'exploitation au travers de la diminution de la consommation ou de la mutualisation des achats (matières premières, matériels, intrants,...) mais aussi valoriser la production par une meilleure organisation des circuits de commercialisation et une meilleure reconnaissance commerciale des pratiques environnementales conduites (label, certification...) ;
- ◆ **« DEPHY FERME »**, action du plan ECOPHYTO, est un réseau mis en place en 2010, et dont l'action vise à « mutualiser les données de références sur les systèmes de culture (SdC) économes en produits phytopharmaceutiques au sein d'un réseau national ». Le réseau DEPHY est la traduction concrète de cette action, documentée dans un rapport dédié¹⁴.

¹³ Agence bio – Les chiffres du bio, panorama 2023

¹⁴ Agence bio – Les chiffres du bio, panorama 2023

Annexe II

Toutefois, les données disponibles (nombre/taille d'exploitation par regroupement de labels) ne permettent pas de rattacher à chaque exploitation l'ensemble des labels auxquels elle adhère, ni d'éviter les phénomènes de double compte entre labels. Ainsi, à défaut d'informations plus étayées sur les labels, la mission s'est concentrée sur les labels « Bio » et HVE, qui font l'objet d'un recensement précis et à jour.

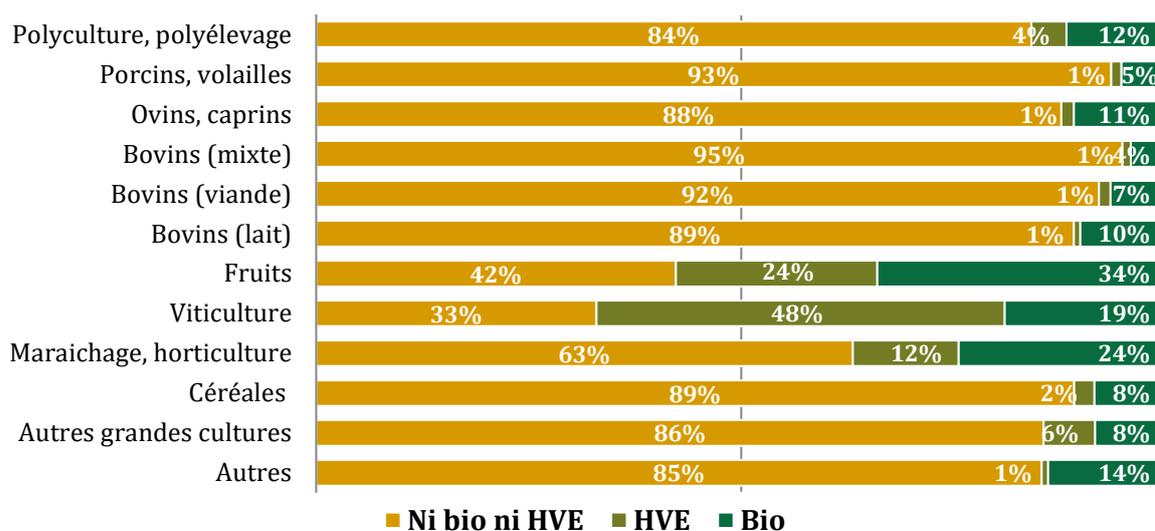
A la lumière de données disponibles (2020), la mission a relevé les éléments suivants :

- ◆ **une augmentation des surfaces cultivées en agriculture biologique** (10,4 % de la SAU en 2023 contre 2,0 % en 2008¹⁵) ou du nombre d'exploitations certifiées haute valeur environnementale (HVE), avec 39 772 exploitations certifiées au 1^{er} juillet 2024 contre 841 au 1^{er} janvier 2018¹⁶ ;
- ◆ **une adhésion à ces démarches variable selon l'orientation des productions.** Par exemple, les pratiques de l'agriculture biologique divergent d'un facteur cinq entre les OTEX¹⁷ « cultures fruitières », à 28,9 % AB, et « bovins mixtes (lait et viande) », à 6,1 %.

Le graphique 7 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 7 : Répartition des labels Bio, HVE par OTEX (par SAU et UGB)



Source : Recensement agricole 2020, mission.

Le recours aux pratiques AB et HVE se révèle largement plus répandu dans la culture des fruits et la viticulture, là où les céréales et l'élevage porcins et de volaille semblent y avoir beaucoup moins recours.

¹⁵ Agence bio – Les chiffres du bio, panorama 2023

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

¹⁷ OTEX : orientation technico économique de l'exploitation, il s'agit de la catégorie de production à laquelle appartient la ferme. Une exploitation peut relever d'une OTEX spécialisée sur une production végétale ou animale donnée, ou mixte (polyculture, polyélevage).

Annexe II

Ces résultats nécessitent une mise en perspective des modèles économiques relatifs à chacune de ces OTEX, notamment afin de comprendre les mécanismes de construction des prix pour ces secteurs. La mission n'a néanmoins pas mené ces travaux.

Les disparités territoriales sont aussi très marquées (cf. tableau 2 et tableau 3). Ainsi, pour la culture céréalière, la région ayant le plus recours à l'agriculture biologique est la région Provence Alpes côte d'azur, à 46 % alors que les Hauts de France n'y ont recours qu'à 4 %.

Ces éléments, s'ils nécessitent aussi d'être lu à la lumière des tailles des exploitations mais aussi des spécificités géologiques et météorologiques de chacun de ces territoires et de leurs spécialisations en matière de production, illustrent la pluralité des situations au sein du territoire métropolitain.

Tableau 2 : Régions ayant le plus recours au label Bio, par OTEX (ratios en SAU et UGB).

OTEX	Régions les plus « bio » #1	%	Régions les plus « bio » #2	%
Céréales	Provence Alpes Côte d'Azur	46 %	Occitanie	22 %
Autres grandes cultures	Corse	43 %	Occitanie	25 %
Maraichage, horticulture	Occitanie	31 %	Bretagne	30 %
Viticulture	Corse	36 %	Provence Alpes Côte d'Azur	29 %
Fruits	Île-de-France	49 %	Normandie	47 %
Bovins (lait)	Provence Alpes Côte d'Azur	33 %	Occitanie	15 %
Bovins (viande)	Provence Alpes Côte d'Azur	31 %	Corse	11 %
Bovins (mixte)	Provence Alpes Côte d'Azur	22 %	Centre Val de Loire	8 %
Ovins, caprins	Bretagne	33 %	Île-de-France	17 %
Porcins, volailles	Provence Alpes Côte d'Azur	31 %	Occitanie	13 %
Polyculture, polyélevage	Provence Alpes Côte d'Azur	44 %	Corse	36 %
Autres	Provence Alpes Côte d'Azur	25 %	Grand Est	20 %

Source : Recensement agricole, mission.

Tableau 3 : Régions ayant le moins recours au label Bio, par OTEX (ratios en SAU et UGB).

OTEX	Région les moins « bio » #1	%	Région les moins « bio » #2	%
Céréales	Corse	0 %	Hauts de France	4 %
Autres grandes cultures	Hauts de France	3 %	Normandie	4 %
Maraichage, horticulture	Hauts de France	11 %	Pays de la Loire	20 %

Annexe II

OTEX	Région les moins « bio » #1	%	Région les moins « bio » #2	%
Viticulture	Hauts de France	6 %	Nouvelle Aquitaine	12 %
Fruits	Hauts de France	30 %	Auvergne Rhône Alpes	30 %
Bovins (lait)	Centre Val de Loire	7 %	Hauts de France	7 %
Bovins (viande)	Nouvelle Aquitaine	5 %	Centre Val de Loire	5 %
Bovins (mixte)	Pays de la Loire	3 %	Bretagne	3 %
Ovins, caprins	Nouvelle Aquitaine	6 %	Centre Val de Loire	7 %
Porcins, volailles	Bretagne	3 %	Hauts de France	3 %
Polyculture, polyélevage	Hauts de France	4 %	Centre Val de Loire	7 %
Autres	Centre Val de Loire	6 %	Hauts de France	8 %

Source : Recensement agricole, mission.

Les spécificités de l'agriculture ultra-marine.

En Outre-mer, en 2020, les 27 000 exploitations représentent 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 micro 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 polyélevage 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 et les prix des intrants sont volatils, ce qui influe sur ce que rapporte la production vendue, mais aussi sur les prix d'achats des consommations intermédiaires (alimentation animale, énergie, engrais, etc.) nécessaires à la production agricole. Les situations économiques des exploitants agricoles sont très diverses. Les revenus agricoles varient ainsi fortement selon les années et selon les spécialisations de la production (cf. encadré 1), en fonction du contexte climatique, sanitaire et géopolitique.

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.

Annexe II

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 vivent 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 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.

Tableau 4 : Subventions d'exploitation en 2020

Orientations	Exploitations bénéficiant de subventions d'exploitation	Montant moyen ¹ de subventions	Exploitations ayant un EBE négatif hors subvention	Exploitations ayant un EBE négatif avec subvention	Montant moyen des paiements découplés ^{1,2}
	%	euro	%	%	euro
Céréales et oléoprotéagineux	100	33 154	35,3	74	27 285
Autres grandes cultures	99	30 600	15,2	3,3	26 162
Maraîchage	68	17 348	8,9	4,0	5 984
Horticulture	58	8 935	9,4	4,2	4 499
Viticulture	77	10 522	12,7	9,3	6 693
Fruits, aut. cultures permanentes	87	21 193	19,2	7,1	8 126
Bovins lait	100	36 311	11,4	1,4	22 586
Bovins viande	100	50 303	66,7	3,2	22 860
Bovins mixte	100	55 728	22,2	1,2	29 966
Ovins et caprins	100	45 237	44,3	2,6	19 109
Porcins	90	21 375	9,6	6,0	17 170
Volailles	72	17 612	4,6	0,6	12 058
Granivores mixtes	100	36 245	13,0	2,5	23 581
Polyculture, polyélevage	97	40 309	29,8	4,1	26 996
Total	93	33 498	28,1	4,7	22 888

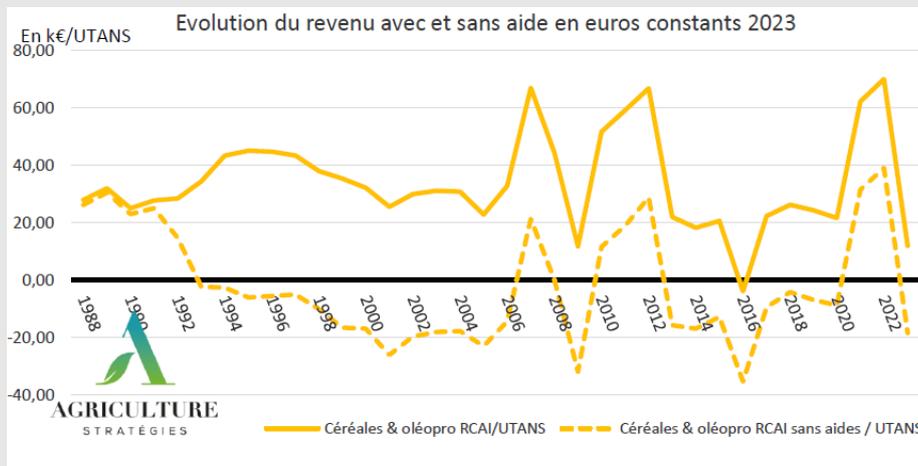
1. Les moyennes sont calculées pour les exploitations ayant bénéficié de ces aides.

2. Les paiements découplés intègrent les droits au paiement de base (DPB), le paiement vert, le paiement redistributif ainsi que le paiement additionnel aux jeunes agriculteurs.

Champ : France.

¹⁹ Barry et al., op. cit.

Source : Agreste – Rica, Graph Agri 2022. Graphique 8 : 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 : CGAAER, Agriculture Stratégies.

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.

▪

Le revenu agricole en Outre-mer²¹

La structure des revenus agricoles dans les territoires ultra-marins est fragile, 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-mers 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, au niveau national et européen, notamment à travers le recensement agricole, qui a lieu tous les 10 ans dans l'ensemble des exploitations de l'UE et le réseau d'information comptable agricole, enquête annuelle sur un échantillon de fermes représentatives (RICA – cf. encadré 2). Un grand nombre d'enquêtes thématiques ou de filière sont par ailleurs menées 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.

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)

Annexe II

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 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 2022 (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 livrée à une analyse de l'évolution des revenus agricoles en France et de leur hétérogénéité. Ce travail met en évidence plusieurs points importants :

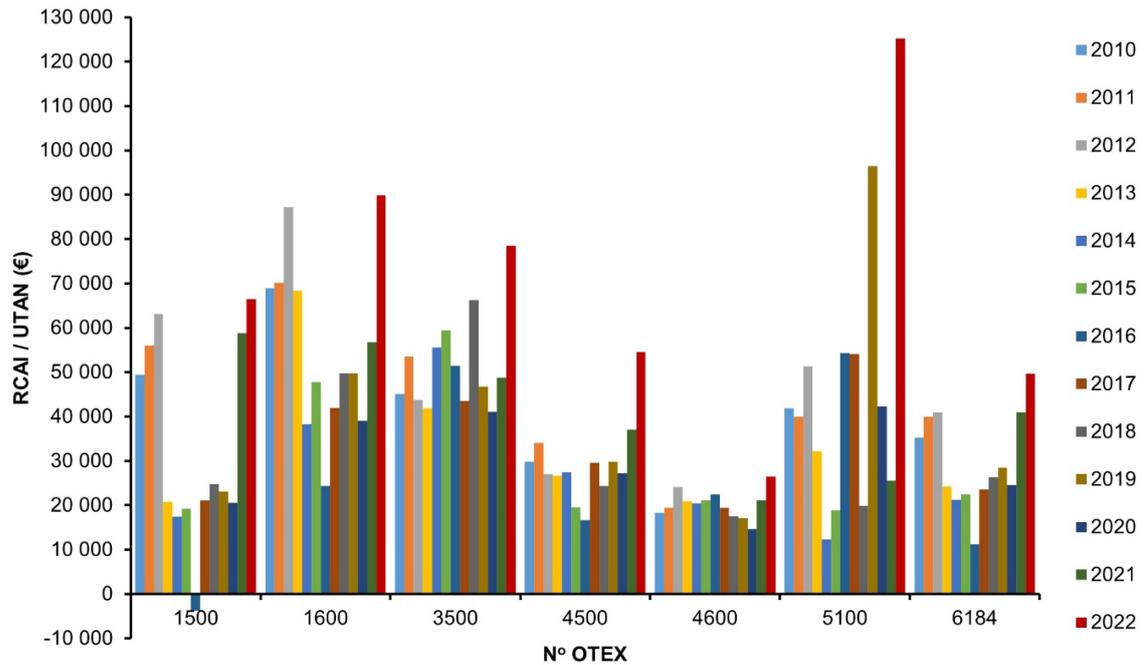
- ◆ une **forte variation interannuelle des revenus** (cf. graphique 9). Sur la période, la moins bonne année a été 2016 (récolte de céréales historiquement faible et courts mondiaux déprimés), avec un revenu moyen annuel toutes OTEX confondues par exploitant non salarié (RCAI/UTANS) de 21 300€ et la 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 ;

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.

Annexe II

- ◆ des **écarts de revenus importants entre orientations de production** (cf. graphique 9). 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 ;

Graphique 9 : 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.

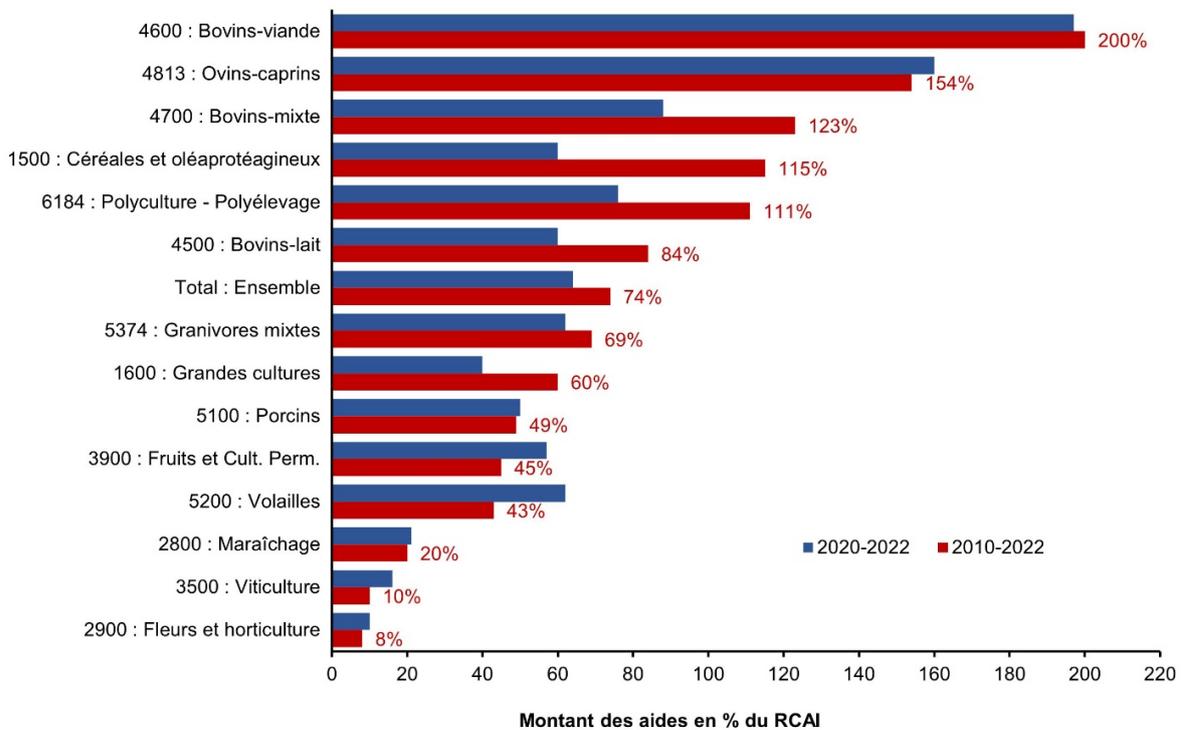
Source : RICA France 2010-2022/Traitement V. Chatellier – op.cit.

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*

Annexe II

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 10). 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 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 10 : 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.

²⁴ Voir note 7.

2. Les dépenses publiques dans le secteur agricole relèvent des échelons européen, national et local, et représentent plus de 30 Mds€ par an

Afin de répondre à sa commande, la mission a recensé l'ensemble des moyens publics concourant au secteur de l'agriculture. Ces moyens comprennent donc les financements européens, les crédits budgétaires, les dépenses fiscales et sociales, les budgets des collectivités territoriales ou encore les taxes affectées.

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 avoisinant les 9 Md€ 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 fortement évolué en plus de 60 ans.

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

- ◆ 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 ;
- ◆ 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 ;
- ◆ de stabiliser les marchés ;
- ◆ de garantir la sécurité des approvisionnements ;
- ◆ 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 réformes de 2008, de 2014 et de 2021 ont engagé un mouvement de réorientation des aides et une prise en compte croissante de l'environnement, dans un contexte de diminution du budget de la PAC.

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. La nouvelle Communauté Économique Européenne (CEE) vise ainsi la sécurisation de son approvisionnement, et l'augmentation de la productivité du travail pour dégager la main-d'œuvre nécessaire au développement industriel.

Annexe II

Le budget de la PAC a alors servi principalement à financer des **prix garantis**²⁵ pour les productions agricoles dont les prix étaient liés à des marchés internationaux (céréales, oléoprotéagineux, lait, viande bovine). Cette sécurisation de la production agricole rendait économiquement rentable l'intensification de la production, et permettait les investissements agricoles, notamment dans la mécanisation à une époque où les intrants (engrais, pesticides, énergies) étaient très accessibles. L'Union Européenne est ainsi devenue autosuffisante dès la fin des années 1970 dans toutes les productions à l'exception des oléoprotéagineux, et a commencé à générer des surplus importants.

Tableau 5 : Evolution du taux d'approvisionnement européen pour les principaux produits agricoles (production/utilisation en %),

	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

Source : Eurostat, d'après Butault et al., 2004

Suite à la crise de surproduction des années 1980 qui s'est doublée d'un effondrement des cours mondiaux des prix agricoles, une réforme structurante de la PAC a été rendue nécessaire : encadrement des volumes produits (instauration de quotas laitier en 1984), instauration de quantités maximales garanties au-delà desquels les prix garantis baissent, premières aides couplées en élevage.

La réforme de 1992 concrétise le passage des prix garantis aux 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. 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.

Le passage des prix garantis aux aides directes ancre 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.

²⁵ 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 européens.

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),

Annexe II

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. 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, avantant les exploitations produisant une alimentation animale peu ou pas basée sur les prairies.**

²⁷ Butault, J.-P. & Lerouillois, 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 : Les aides couplées animales, soutien à la production et 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 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) (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 1990

La dégradation constatée de la qualité de l'eau et son lien avec les pollutions d'origine agricole, la baisse avérée de la biodiversité en milieu agricole conduisent à la prise de conscience sur les nuisances liées aux pratiques agricoles. Le livre vert de Jacques Delors, alors président de la Commission Européenne, souligne dès 1985 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) qui prône 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 agri-environnemental³⁰ : les mesures agri-environnementales (MAE) apparues en 1985 de façon facultative sont alors reconduites et généralisées à tous les États membres. Elles ouvrent l'accès à 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 », qui a contribué à freiner le recul des prairies observé de façon importante depuis 1988.

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

Annexe II

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 (compétitivité, niveau de vie équitable, stabilité des revenus) mais renforce ses ambitions environnementales avec la promotion de « *méthodes de production respectueuses de l'environnement capables de fournir les produits de qualité* », ajoute des préoccupations socio-économiques nouvelles à travers « *une agriculture riche de sa diversité, préservant la valeur des paysages et un monde rural vivant et actif* », et justifie le soutien à l'agriculture par la prestation de « *services que la société attend des agriculteurs* »³¹.

Cela se traduit en 1999 par la **création d'un « deuxième pilier » de la PAC**, alimenté par un budget propre consacré au développement rural qui bénéficie d'une dotation communautaire spécifique, répartie entre États membres, accessible sous réserve d'un co-financement par ces derniers de 25 à 50%³². Ce 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.

Il représentait 10 % du budget de la PAC sur la période 2000-2006 et son poids sera progressivement renforcé jusqu'à environ 25 % aujourd'hui. 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).

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 M€ 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 tentant 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 de distorsion 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 (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. Ce nouveau système d'aides découplées concerne les secteurs des cultures, de la viande bovine et ovine et du lait.

³¹ COM [98] 0158 final

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

Annexe II

La réforme de 2003 laisse le choix aux États membres d'harmoniser les montants de 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 conduit à un montant à l'hectare différent pour chaque exploitation.

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. L'application du découplage des aides en 2006 ne modifie pas leur distribution : **les aides découplées restent liées à la surface, sans plafonnement, elles 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 ensilage**³³. Si avec la réforme de 2003, des mesures contestables en termes d'impact environnemental disparaissent, comme la prime au maïs ensilage et aux cultures irriguées, elles sont néanmoins intégrées de façon découplée au sein des DPU pour les 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 M€ par an. Il concerne les aides animales, végétales et des aides à l'assurance récolte.

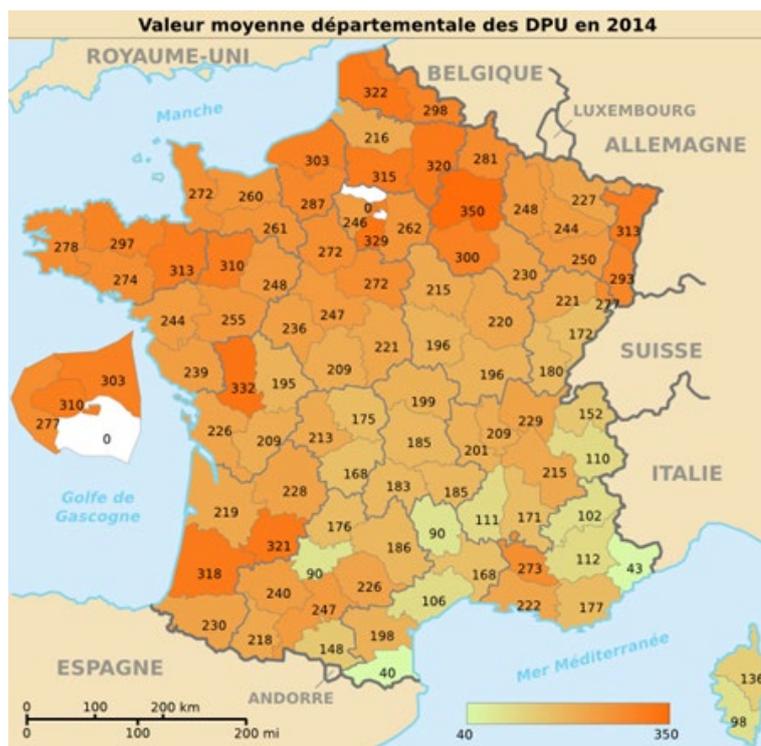
La réforme de 2014 marque un tournant particulier dans l'histoire de la PAC, car elle vise à réduire de façon importante les écarts liés à l'historique en harmonisant le montant unitaire des aides découplées autour d'une moyenne nationale ; **il s'agit du mécanisme de convergence des aides**. La carte ci-dessous 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.

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

³⁴ Nous entendons 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.

Annexe II

Figure 1 : Valeur moyenne départementale des DPU en 2014, Kirsch, 2017³⁵,



Source : CGAAER, d'après les données ASP

Pour parvenir à cette harmonisation, en France, 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. Ces conditions environnementales sont : le maintien des prairies pendant plus de 5 ans, la diversification des cultures, et l'existence de 5% de surfaces d'intérêt écologique ou la production bio sur tout ou partie de l'exploitation ;
- ◆ **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).

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).

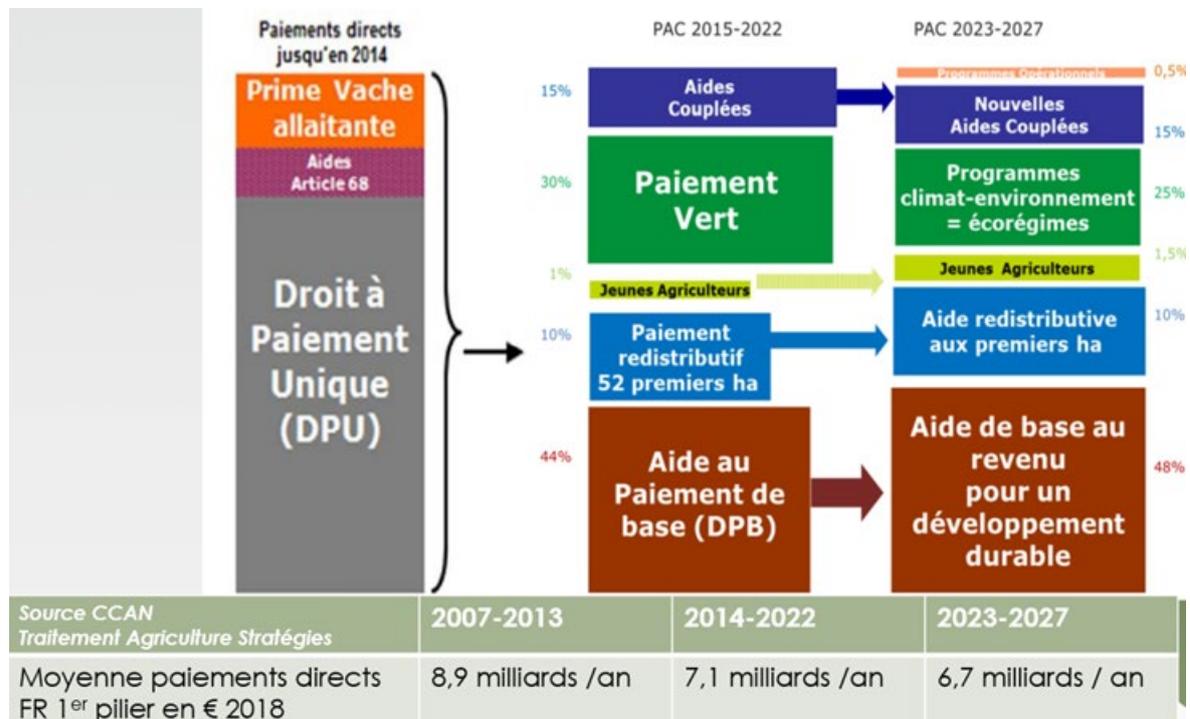
³⁶ Sous réserve de l'évaluation à mi-parcours qui statuera sur le budget mobilisé par le paiement redistributif à horizon 2020.

Annexe II

Ces mécanismes ont eu des 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 plus le cas en 2017, 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).

Suite à ces redistributions importantes engagées lors cette réforme de 2014, un objectif de stabilité du versement des aides de la PAC a été choisi lors de la réforme suivante, qui a été mise en application en 2023. Les droits à paiement de base (DPB)³⁷ 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.

Figure 11 : Evolution de la répartition des aides du 1^{er} pilier en France sur les trois dernières réformes



Source : CGAAER.

Les principaux éléments de la nouvelle réforme conduisent à une situation dans laquelle :

- ◆ **96 % des exploitations** (contre 69 % en 2019 et 29 % en 2015) **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) ;
- ◆ **l'enveloppe consacrée au paiement redistributif** est maintenue à 10 % de l'enveloppe des paiements directs ;

³⁷ 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.

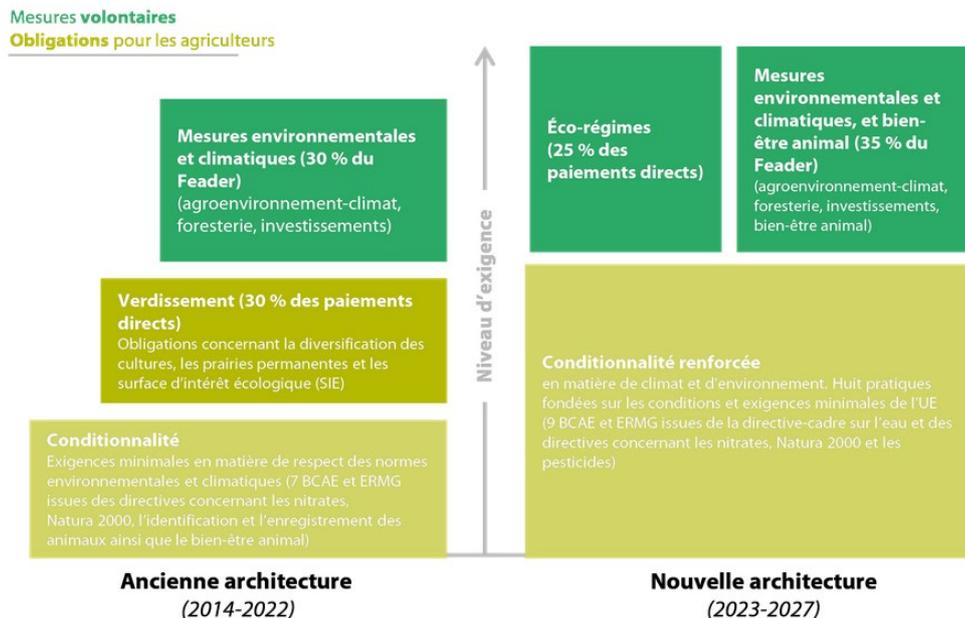
Annexe II

- ◆ **le paiement vert est remplacé par l'éco-régime³⁸**, dont le montant ne sera plus proportionnel au montant du DPB mais fixe et identique pour chaque exploitation à niveau d'engagement équivalent. Les montants de l'éco-régime varient selon différents niveaux d'exigences environnementales nouvelles. **Alors que le montant moyen du paiement vert était de 80 €/ha, le niveau de base de l'éco-régime permet d'obtenir en remplacement un paiement de 45 €/ha³⁹ et de 62 €/ha⁴⁰ pour le niveau supérieur.** Les exploitations en agriculture biologique perçoivent un paiement spécifique correspondant au niveau supérieur majoré de 30 €/ha (soit 92 €/ha⁴¹). Un bonus haie de 7 €/ha est également accessible dans certaines conditions.

L'éco-régime a donc apporté en moyenne (hors exploitations bio) un montant de rémunération inférieur au montant du paiement vert aux exploitations agricoles. D'après les chiffres du Service de la statistique et de la prospective (SSP) 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. **Ces éléments viennent confirmer la faible sélectivité de ce dispositif.**

A l'inverse, les exigences écologiques qui donnaient droit au paiement vert sont intégrées dans la conditionnalité, en rehaussant le niveau de celle-ci (voir infra).

Figure 2 : L'architecture verte de la PAC



Source : Cour des comptes européenne, sur la base du document de la Commission européenne intitulé « Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) », juin 2023

³⁸ 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.

³⁹ Montant unitaire 2024, légèrement inférieur au montant 2023.

⁴⁰ Idem

⁴¹ Idem

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, les paiements annuels⁴², les aides à la restructuration 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 conditionnalité⁴³ 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 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. Elles portent sur quatre 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.

A chaque réforme, les règles de conditionnalité évoluent en fonction des nouvelles règles adoptées et du renforcement du contenu des BCAE. **Ainsi, les critères du paiement vert ont été intégrés dans les BCAE lors de la dernière réforme et leur respect est désormais exigé pour toucher l'ensemble des aides soumises à la conditionnalité.**

⁴² 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

⁴³ *La conditionnalité des aides PAC*, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, février 2023.

Annexe II

Figure 3 : BCAE et ERMG — Correspondance entre les périodes

	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

Source : Cour des Comptes européenne, 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.

Annexe II

Si la conditionnalité impose un effort en faveur de l'environnement pour toucher les aides, 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.

Encadré 4 : Divergences européennes sur la BCAE « Bandes tapon »

Depuis la dernière réforme, en Espagne et en France, les « bandes tapons », 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 donc fixée à 6m et en France à 5m, voire plus dans les zones vulnérables à la pollution par les nitrates d'origine agricole).

Source : Mission.

L'INRAE⁴⁴ 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 » même si « la modestie des pénalités associées au non-respect des exigences et le faible taux d'inspection sur place sont deux limites du dispositif » et qu'elle conserve un « faible niveau d'ambition [...] 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 ». La conditionnalité fait en effet l'objet de contrôles aléatoires, contrairement aux exigences liées au verdissement puis aux éco-régimes qui sont contrôlées de manière systématique lors des déclarations PAC, grâce à un contrôle informatique et satellitaire.

Par ailleurs, dès la première année d'application de la PAC 2023-2027, les BCAE renforcées ont fait l'objet de dérogations. 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 pu, en 2023, implanter la même culture que l'année précédente, sans nécessité d'implanter une culture secondaire (dérogation BCAE 7)⁴⁵. De même, 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)⁴⁶. En 2024, suite aux mouvements agricoles, la BCAE 8 a à nouveau été assouplie puisque n'y subsiste plus 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.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ BCAE 7 : obligation annuelle de diversification de la culture principale (au moins 35% de la surface) par rapport à l'année précédente, à défaut de quoi une culture secondaire doit être mise en place, qui a fait l'objet de la dérogation exceptionnelle pour la campagne 2023 ; obligation pluriannuelle à compter de 2025 de deux cultures principales différentes ou bien une culture secondaire mises en place chaque année, sur chaque parcelle, sur la campagne en cours et les trois campagnes précédentes, au moins. Cette obligation n'a pas été remise en cause.

⁴⁶ BCAE 8 : 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.

Annexe II

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 82 % des déclarants en 2023) les jachères ne doivent pas être cultivées.

La BCAE 1⁴⁷, qui concerne le maintien des prairies permanentes, a, elle aussi été assouplie, pour tenir compte de la décapitalisation bovine⁴⁸ qui entraîne une difficulté à valoriser les prairies dans les zones où l'élevage disparaît. 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 concernées par ces régimes à la suite de ces évolutions.

La BCAE 9, qui interdit le labour des prairies sensibles⁴⁹, a également été assouplie par arrêté⁵⁰ 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.

2.2. La PAC poursuit des objectifs de plus en plus diversifiés voire antagonistes, dans un contexte de réduction budgétaire et de prise en compte de nouveaux enjeux

Dès 1998, dans un rapport consacré à la réforme de la PAC, Dehousse et al. ⁵¹ 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.

⁴⁷ BCAE 1 : Le ratio annuel de prairies et pâturages permanents défini à un niveau régional ne doit pas diminuer de plus de 5 % par rapport au ratio de référence calculé sur la campagne 2018. En cas de baisse supérieure à 5 %, la conversion de prairies permanentes est interdite et une obligation de réimplantation de prairies permanentes est notifiée aux exploitants qui détiennent des prairies qui ont été retournées. En cas de baisse inférieure à 5 % mais supérieure à 2 %, un système d'autorisation préalable à la reconversion des prairies permanentes est mis en place.

⁴⁸ La décapitalisation des cheptels laitiers et allaitants est évaluée à -2% en effectifs en 2023. Sources GEB-Idele

⁴⁹ Sont considérées comme prairies sensibles, les prairies permanentes majoritairement herbacées situées sur les zones Natura 2000 et présentant une richesse importante en biodiversité

⁵⁰ Arrêté du 3 décembre 2024 modifiant l'arrêté du 14 mars 2023 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)

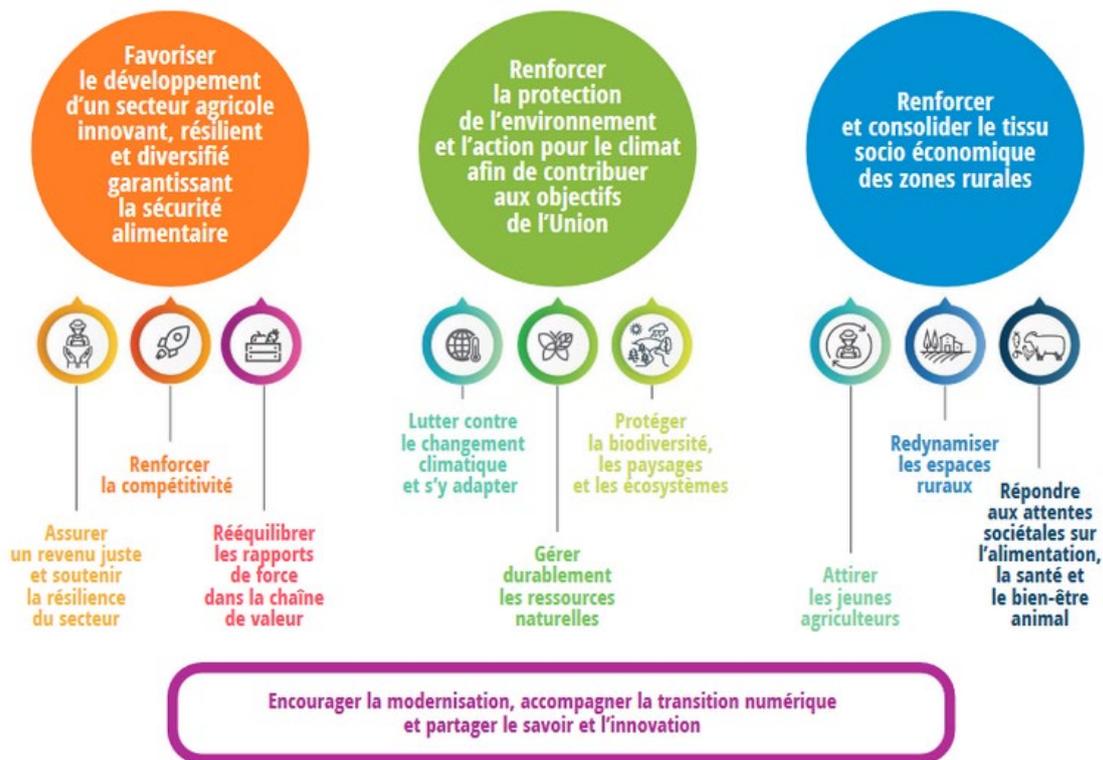
⁵¹ Dehousse, F., Vincent, Ph., (1998), *La réforme de la politique agricole européenne. Entre l'élargissement de l'Union et l'OMC*, Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) – Courrier hebdomadaire, n°1609.

Annexe II

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 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 ».

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 ».

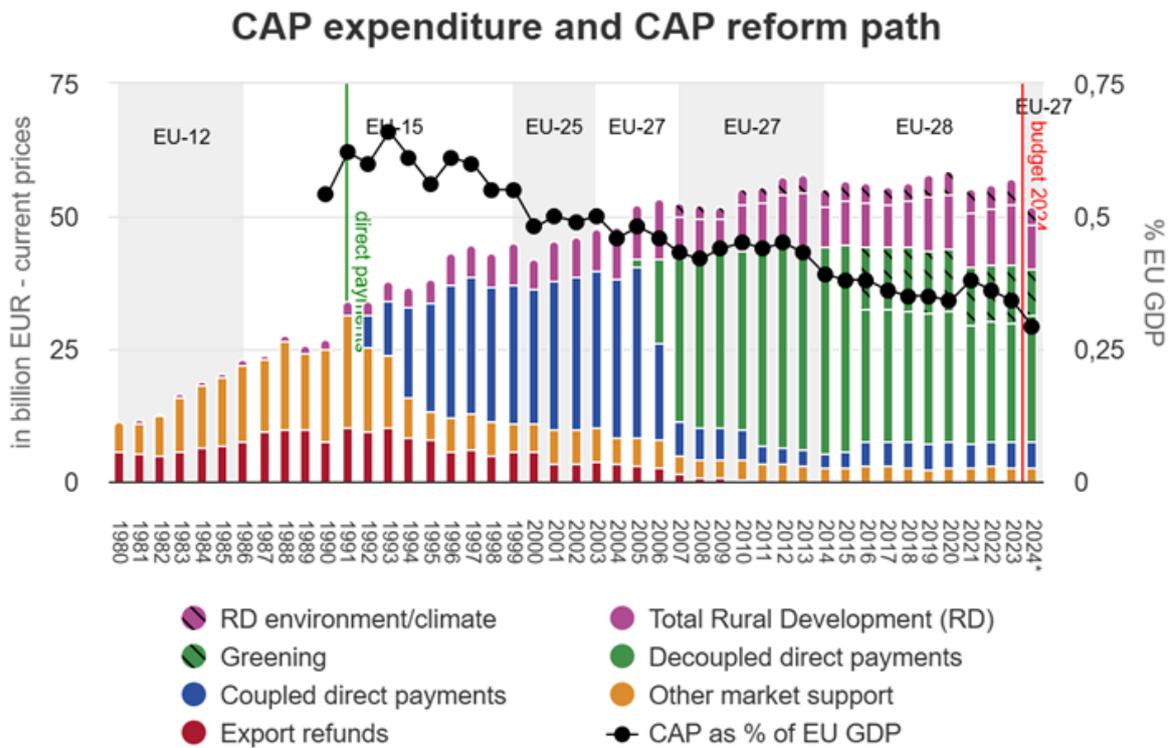
Figure 4 : les 9 objectifs du Plan national stratégique, source ministère de l'Agriculture



En parallèle, 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.

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.

Graphique 12 : Dépenses de la PAC



Source : 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.

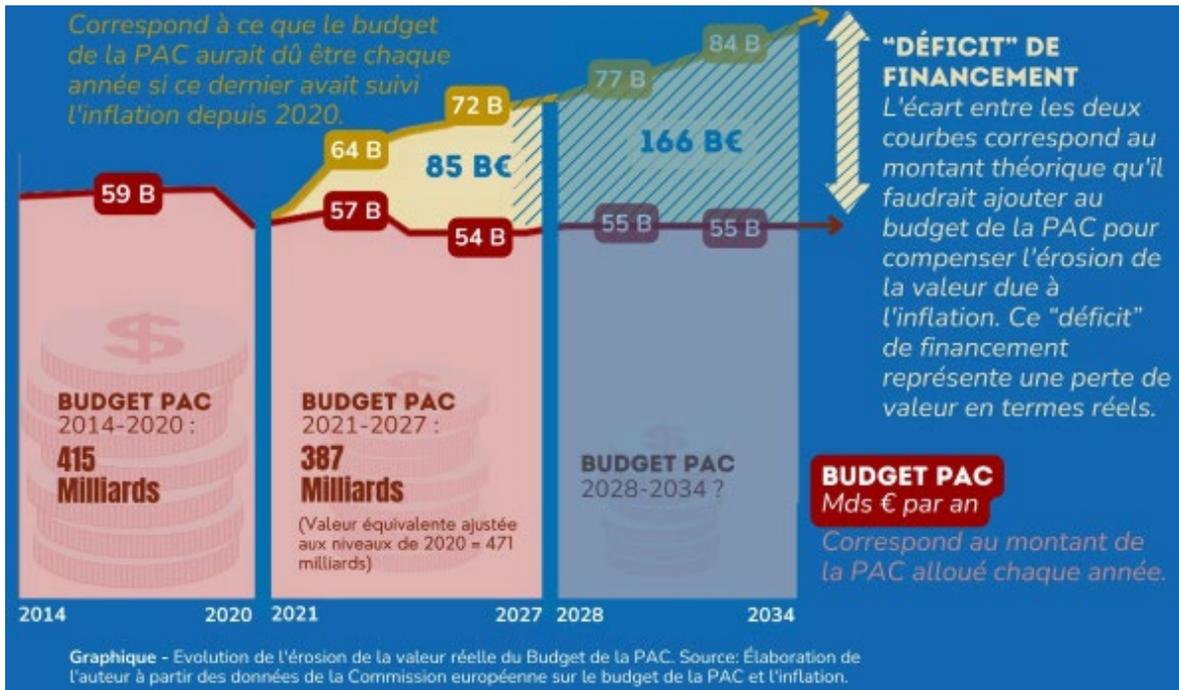
En euros constants et à périmètre égal, le budget de la PAC est en forte baisse : pour l'UE 27 en euros 2018, il était de 425,8 Mds€ pour la programmation 2007/2013, de 382,8 Mds€ pour la programmation 2014-2020 et de 343,9 Mds€ pour la programmation 2021-2027⁵³.

En 20 ans, il s'agit d'une perte de 80 Mds€, soit 19% du budget PAC. Le think tank « Farm Europe »⁵⁴ 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 Mds€ entre la seule période 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. »

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 5 : - Évolution de la valeur réelle du Budget de la PAC selon le think tank Farm Europe.



Source : CGAAER, « Farm Europe » à partir des données de la Commission européenne sur le budget de la PAC et l'inflation.

Aux mécanismes de convergence interne propre à chaque État membre décrits précédemment, s'ajoute également celui de convergence externe à partir de 2014, 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 de la France va diminuer de 2 % sur la période 2015-2019 par rapport à l'année 2013. Le budget européen étant de plus pour la première fois en diminution (de -3,4 % par rapport à la programmation précédente), le budget consacré à l'agriculture (1^{er} et 2nd pilier confondus) l'est également (de -10 %) ⁵⁵.

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.

⁵⁶ 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.

Annexe II

La PAC se voit également dotée de nouveaux enjeux à commencer par celui de souveraineté alimentaire, dont le caractère stratégique a été très récemment fermement réaffirmé tant par la Commission européenne⁵⁶ que par le Président de la République lors de l'inauguration du 61^{ème} salon international de l'agriculture, et 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 2024⁵⁷, « *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* ». Les enjeux de souveraineté alimentaire sont pris en compte également en favorisant l'autonomie des systèmes et en soutenant le développement des légumineuses.

La biomasse agricole est 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 construction, de l'alcool pour l'industrie chimique et pharmaceutique. Le rapport sur la Stratégie nationale de mobilisation de la Biomasse⁵⁸ établit que : « *à long terme, la mobilisation méthodique et systématique des ressources identifiées dans les études citées au §A ne suffit pas à satisfaire les scénarios de demande* » entraînant « *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.)*. »

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 un autre objectif consolidé.

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 toujours les mêmes contraintes 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. **En moyenne dans le monde la moitié des soutiens est apportée sous la forme de soutien des prix** et seulement 5% de ces soutiens encouragent l'adoption de mesures environnementales facultatives⁵⁹. Le second pilier représente au sein de l'UE 25% des financements de la PAC.

⁵⁶ 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.*

⁵⁷ *Évaluation de la souveraineté agricole et alimentaire de la France*, Rapport du Gouvernement, mars 2024.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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, les pratiques agricoles des pays qui soutiennent peu ou ne soutiennent pas leur agriculture ne sont pas nécessairement moins dommageables à la biodiversité.

Ainsi en Nouvelle-Zélande, le contexte de dérégulation des marchés doublé de l'absence de protection du secteur et de subventions agricoles, ont conduit, dans une période de marché porteur, les éleveurs laitiers néozélandais à intensifier leur production et à accroître corrélativement les pressions environnementales⁶⁰.

2.3. 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 sont présentés au graphique 13 et au graphique 14. 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)
- ◆ 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.

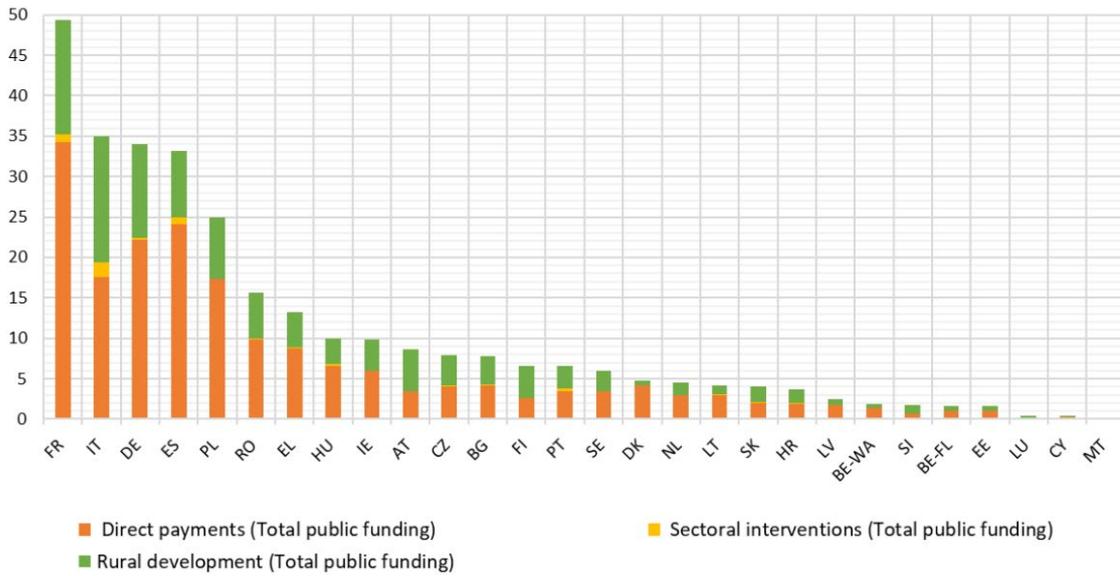
⁶⁰ Hugonnet, Mickaël. (2025). Libéralisation des politiques agricoles : le cas de la Nouvelle-Zélande. Centre d'études et de Prospective, analyse N° 210 - Février 2025 <https://agriculture.gouv.fr/liberalisation-des-politique-agricoles-le-cas-de-la-nouvelle-zelande-analyse-ndeg210>

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.

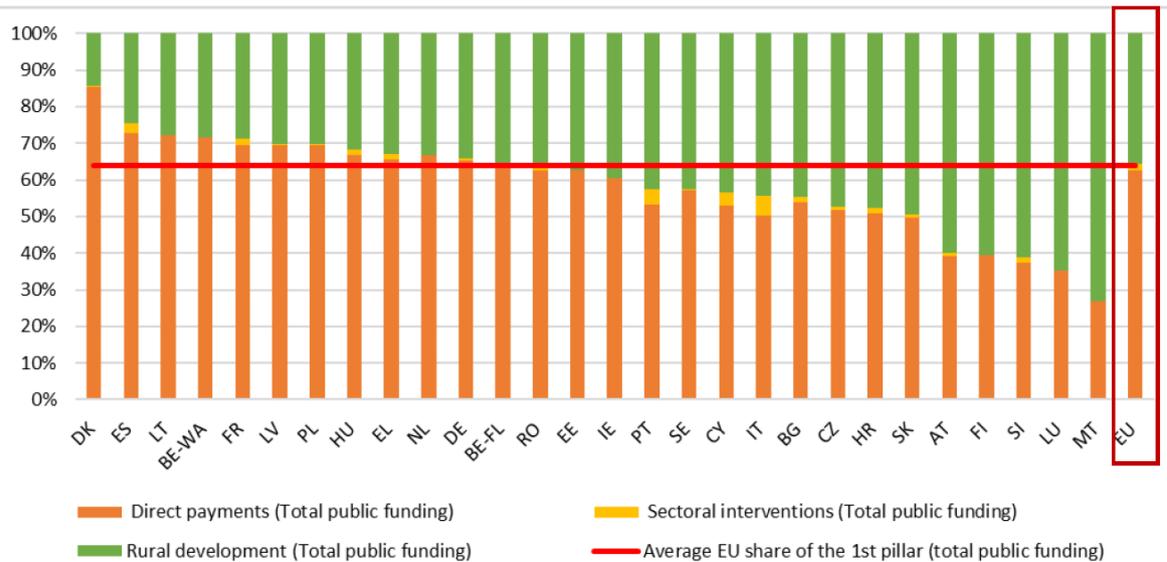
Annexe II

Graphique 13 : 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)

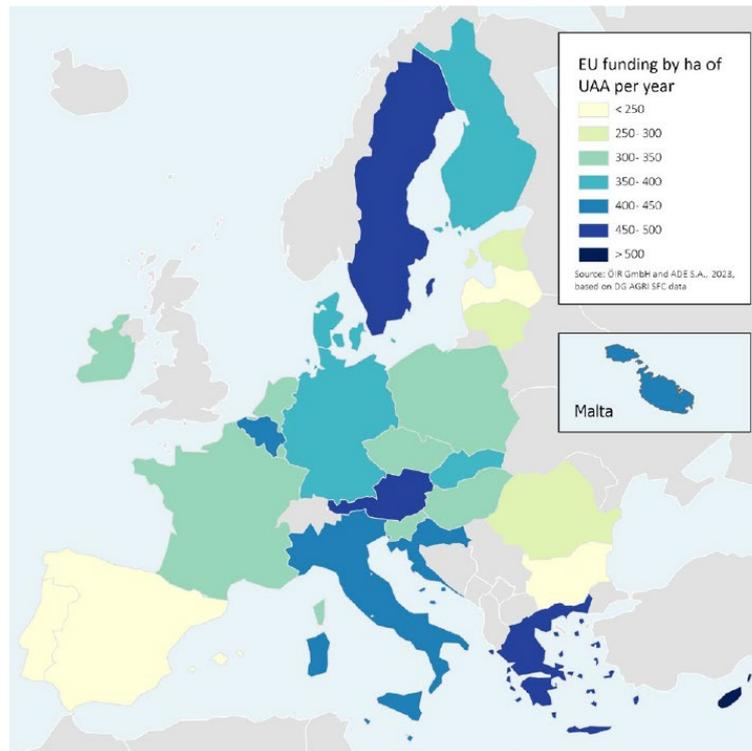
Graphique 14 : Répartition du financement de la PAC 2023-2027 par PSN (financement public total prévu y compris contreparties nationales)



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 de la figure 6 en rend compte.

Figure 6 : 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 par an) en répartissant les aides sur l'intégralité de la SAU).

2.3.1. 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 Commission propose qu'à partir de 60 000 € d'aides, une exploitation se voit retirer 25 % de la tranche jusqu'à 75 000 € puis 50% de la tranche suivante jusqu'à 90 000 € et 75% de la tranche suivante jusqu'à 100 000 €. Ce dernier chiffre deviendrait un plafond puisqu'aucune exploitation ne pourrait recevoir plus de 100 000 € d'aides. **La France a fait le choix de ne pas l'appliquer.** Elle a considéré que, compte tenu de la structure de ses exploitations, le paiement redistributif, avec un seuil maintenu à 52 ha, qui aurait pu être relevé à la SAU moyenne soit 69 ha, était un outil de redistribution beaucoup plus efficace⁶³. Le paiement redistributif, qui doit mobiliser au moins 10 % de l'enveloppe consacrée aux paiements directs, en mobilise 10,7 % en moyenne (mais seulement 10 % pour la France).

⁶³ 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

Annexe II

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 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, par ailleurs, 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 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 premier⁶⁴. 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 %.

⁶⁴ Permis à l'article 103 du Règlement PSN, qui en fixe les conditions.

Annexe II

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.

2.3.2. 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%⁶⁵.

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, le Portugal et 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). 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 2023⁶⁶ (*versus* 10,5 % pour l'UE⁶⁷), **la France est le premier État membre de l'UE en valeur absolue** avec près de 2,8 Mha (cf. graphique 15). L'étude déjà citée réalisée en 2019 pour le compte de la Commission européenne⁶⁸ souligne que les spécificités caractérisant 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 devoir être mis avant tout, en relation avec l'absence de recours aux pesticides de synthèse. Une étude réalisée en Finlande, alors que le taux de couverture par l'agriculture biologique y était de 16 %, mettrait en évidence une augmentation des populations d'oiseaux en lien direct avec cette pratique.

⁶⁵ PSN de la PAC 2023-2027 pour la France – cité – Appendice H – Plan financier indicatif détaillé

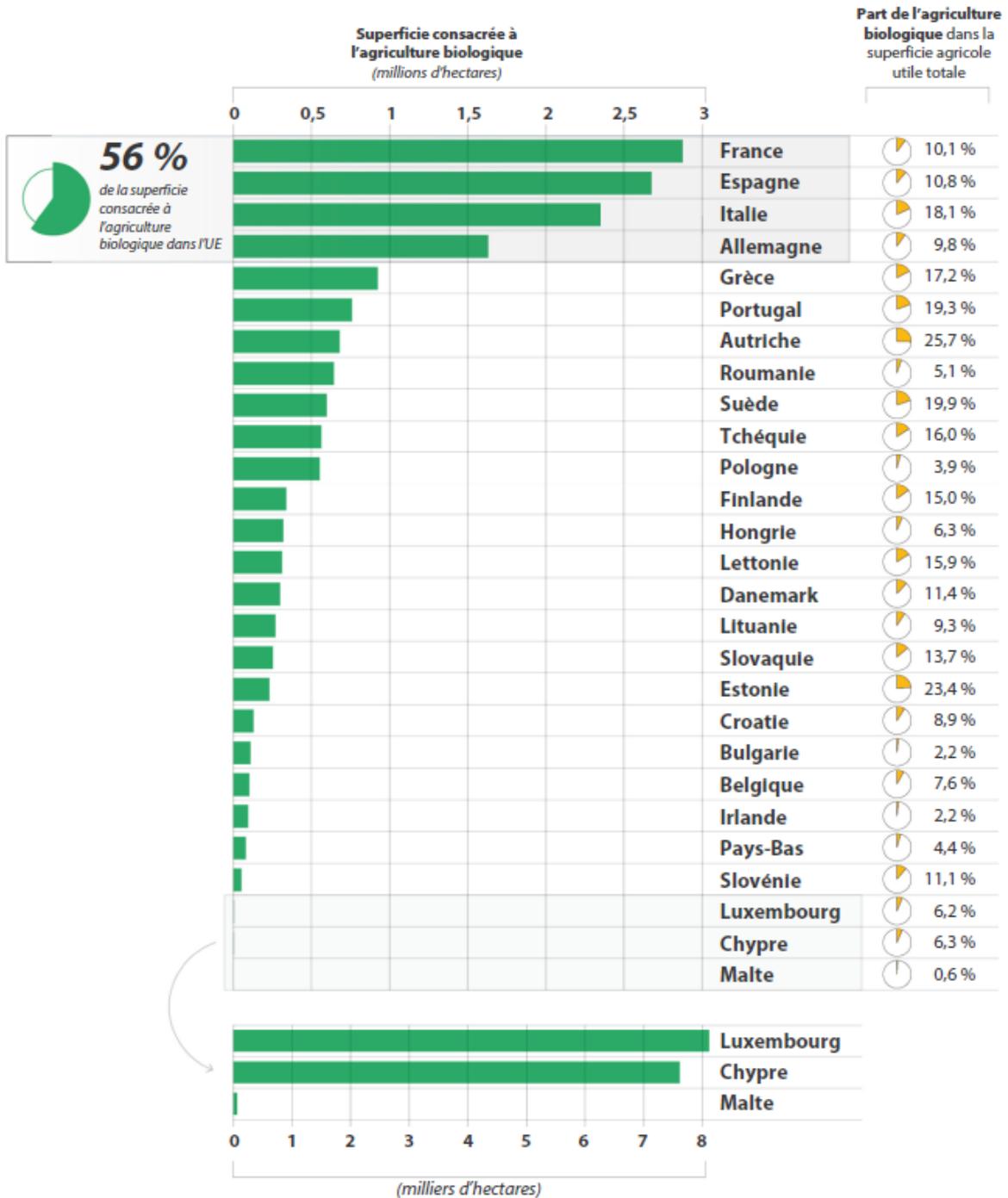
⁶⁶ Agence bio (2024), cité

⁶⁷ 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

⁶⁸ EEIG Alliance environnement (2019), op.cit.

Annexe II

Graphique 15 : 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).

Annexe II

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 France⁶⁹ (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 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 »⁷⁰:

- ◆ les Etats membres ont assez rarement recours à des mesures à fort impact ;
- ◆ ce sont les MAEC les moins exigeantes qui suscitent le plus d'adhésion.

L'évaluation environnementale *ex ante* du PSN français⁷¹ 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 œuvre⁷² ?

L'investissement⁷³ (28,7 % de l'enveloppe FEADER en moyenne – 19 % pour la France) et l'ICHN⁷⁴ (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).

⁶⁹ 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 %.

⁷⁰ Cour des comptes européenne, (2020), cité.

⁷¹ EDATER et AND international (2021) – *Évaluation stratégique environnementale du plan stratégique national de la PAC 2023-2027, état des lieux de l'environnement* – juillet.

⁷² 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

⁷³ Articles 73 et 74 du Règlement PSN.

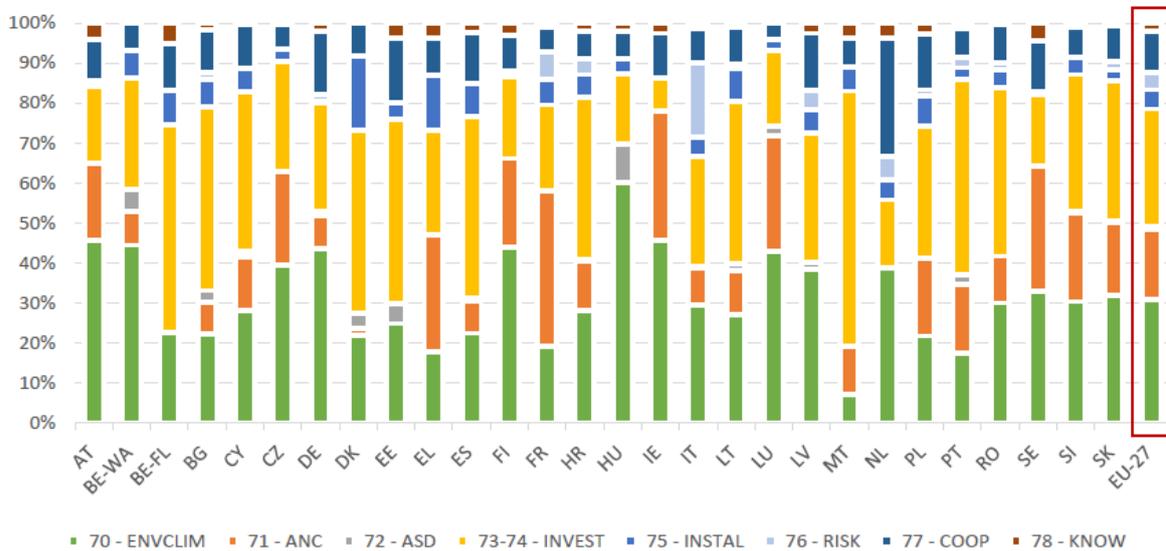
⁷⁴ Article 71 du Règlement PSN.

Annexe II

Enfin, EEIG Alliance environnement⁷⁵ 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 désignées en 2018, avec dix États membres désignant 100 % des surfaces (dont 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 16 ci-après rend compte de manière synthétique du poids relatif des différents types d'interventions du second pilier dans les États membres.

Graphique 16 : 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) ;

⁷⁵ EEIG Alliance environnement (2019), op. cit.

- ◆ **un groupe médian de 12 PSN (dont le PSN français) présentant des valeurs cibles élevées sur les sols et l'agriculture biologique mais 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 par les auteurs de l'étude. Seuls deux PSN ont été identifiés comme répondant à 100 % desdits 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 ligne⁷⁶, 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 :

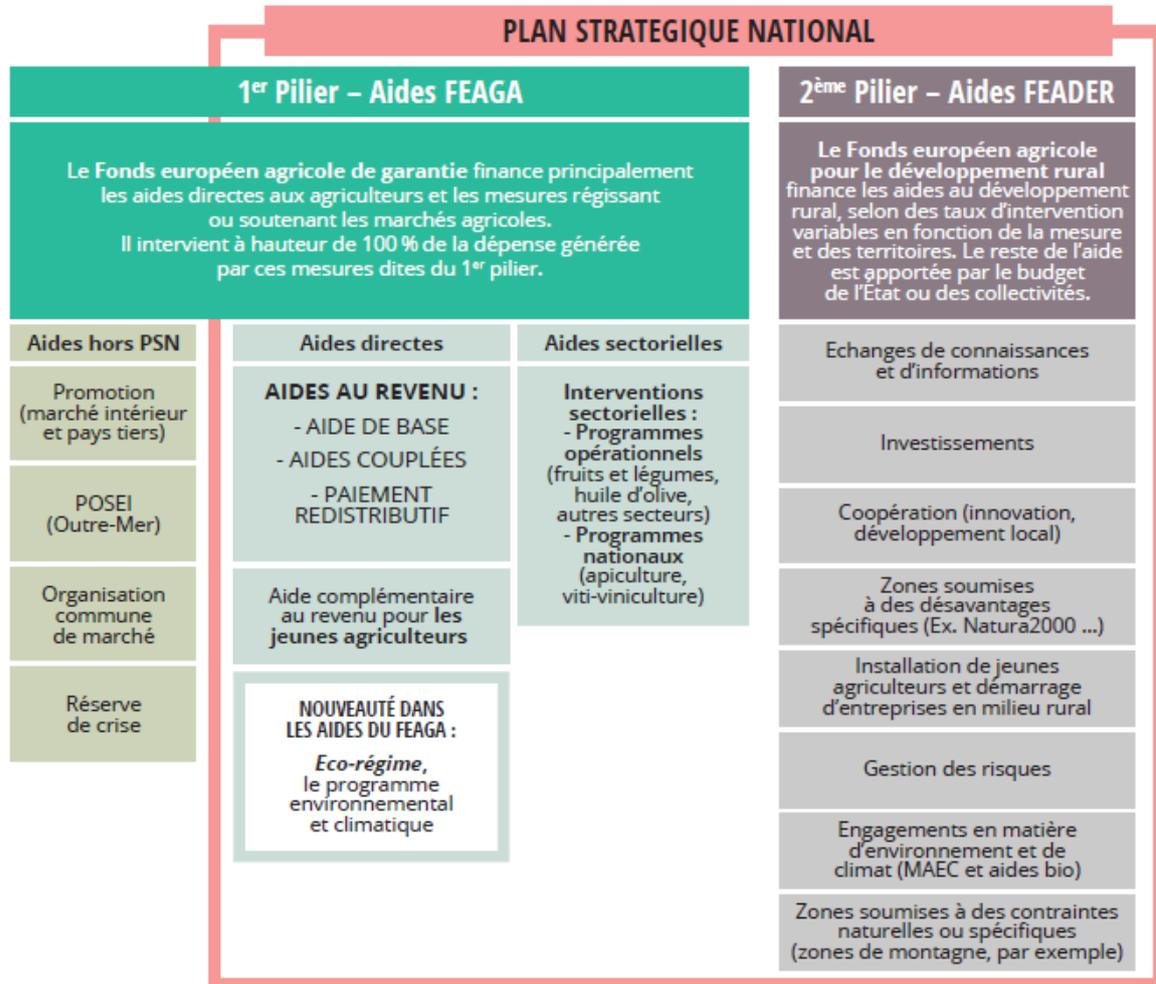
- ◆ **la principale a trait au calibrage de la part de FEADER consacrée aux MAEC et au soutien à l'agriculture biologique** (article 70 du Règlement PSN) pour lequel la France se situe parmi les quatre États membres les moins-disants (elle y consacre en proportion moins de la moitié de ce qu'y consacrent 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 ;
- ◆ 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.

⁷⁶https://www.academie-griciculture.fr/system/files_force/seance/2021/20211117_conclusion.pdf?download=1

2.4. Les crédits européens à destination de l'agriculture française représentent 9,3Mds€ de financement annuels, répartis entre le premier et le second pilier de la PAC

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

Figure 7 : Architecture PAC 2023-2027 PSN et hors PSN



NB : la taille des cases n'est pas corrélée au niveau de l'allocation des montants dédiés.

Source : MASA.

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

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

- ◆ l'État est autorité de gestion des aides du premier pilier et des mesures surfaciques, soient les « interventions SIGC⁷⁷ » (cf. Figure 8) - 65% de l'enveloppe moyenne annuelle de FEADER) et assimilées du second pilier :
 - MAEC⁷⁸ ;
 - soutien à l'agriculture biologique ;
 - ICHN ;
 - prévention de la prédation ;
 - assurance récolte ;
- ◆ les Régions sont autorités de gestion régionales des mesures non surfaciques, soient les « interventions HSIGC⁷⁹ » (cf. Figure 8) - 35% de l'enveloppe moyenne annuelle de FEADER) du second pilier :
 - forêt ;
 - investissements ;
 - installation ;
 - MAEC forfaitaires ;
 - LEADER⁸⁰.

La figure suivante synthétise la programmation annuelle des fonds (FEAGA et FEADER) mobilisés dans le cadre du PSN pour la France métropolitaine. Y figurent également les contreparties nationales apportées par l'État.

⁷⁷ SIGC : système intégré de contrôle et de gestion.

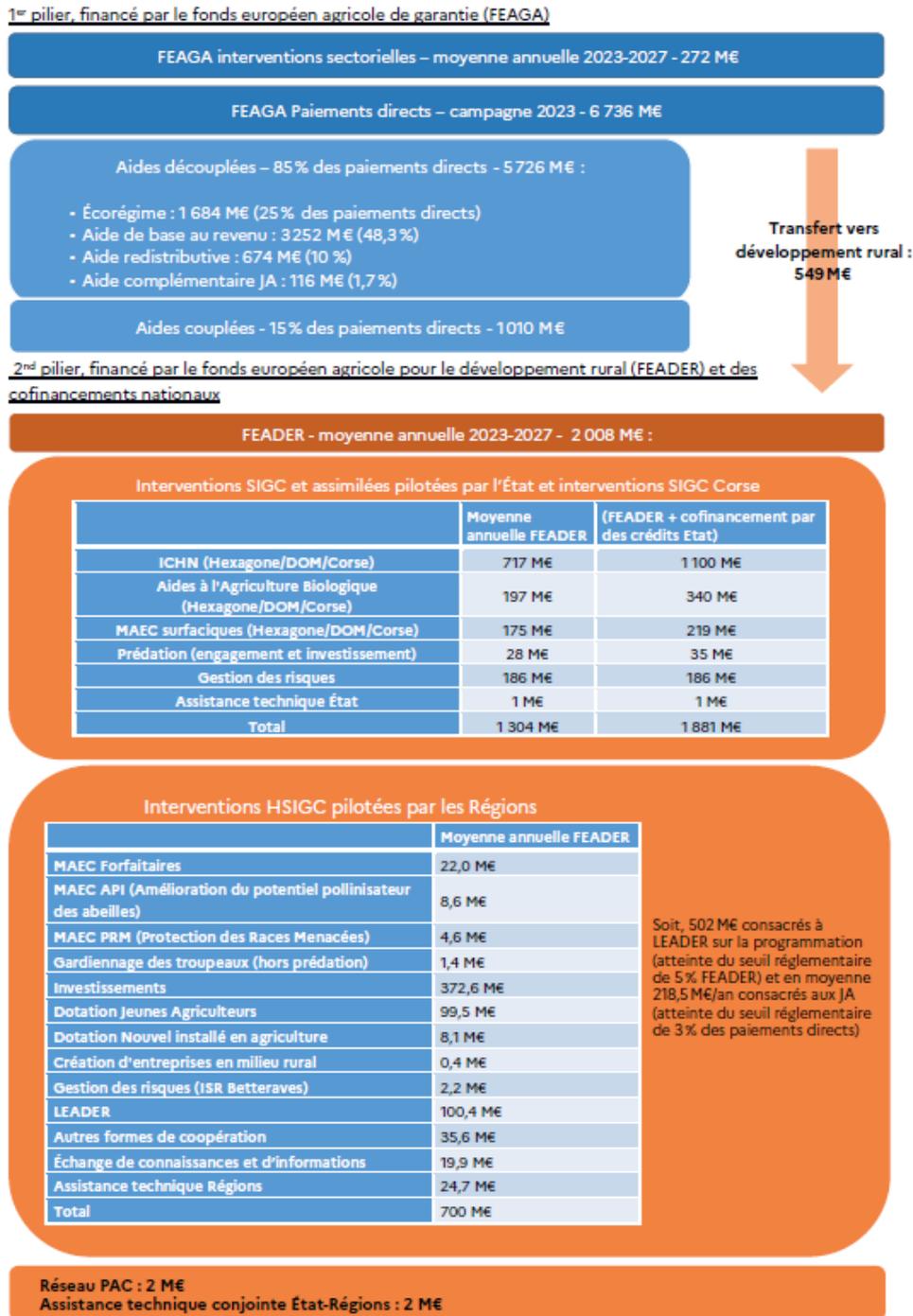
⁷⁸ MAEC : mesure agroenvironnementale et climatique.

⁷⁹ HSIGC : hors système intégré de contrôle et de gestion.

⁸⁰ LEADER : liaisons entre actions de développement de l'économie rurale.

Annexe II

Figure 8 : Équilibre financier global du PSN



Source : Ministère de l'agriculture.

2.4.2. Les moyens financiers de la PAC, à travers son premier pilier, le fonds européen agricole de garantie (FEAGA), sont de 7,0 Md€ pour la France métropolitaine et de 321 M€ pour les outre-mer par an en moyenne

Le PSN détaille la programmation financière des dispositifs du FEAGA (hors mesures de marchés) à destination de la France métropolitaine sur la période 2023-2027⁸¹, 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 6) :

- ◆ **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 utile (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 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 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 si elle a plusieurs productions faisant l'objet de dispositifs de soutien ;
- ◆ **les interventions sectorielles**, à hauteur de 1,4 Md€ sur la durée de la programmation (soit 270 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). Les paiements au titre de l'année 2023 sont largement réalisés sur la base de la programmation précédente (2014-2022). Par conséquent la planification financière 2023-2027 ne retient que 21 M€ pour cette année-là, mais propose un chiffrage indicatif pour l'année 2028 (intégré dans les enveloppes décrites par le tableau 6).

⁸¹ Une planification indicative est réalisée pour l'année 2028, qui sera une année de chevauchement avec la prochaine programmation.

Annexe II

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€. 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 :

- ◆ les mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPAL), d'un montant de 321 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

Annexe II

Tableau 6 : Aides au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA, M€)

Instrument	Taux de financement UE	Montant annuel moyen	Total planification PSN 2023-2027
Paiements de base et majoration (aides découplées)	NON	5 707,7	28 538,4
Paielement de base	NON	3 241	16 209,9
... Paiement de base hexagone	NON	3 221,7	16 108,7
... Paiement de base Corse	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
... Blé dur	NON	6,1	30,7
... Chanvre	NON	1,6	8,0
... Houblon	NON	0,3	1,6
... Pommes de terre féculières	NON	1,9	9,3
... Semences de graminées	NON	0,4	2,2
... Maraichage	NON	10,0	49,8
... Transformation des cerises Bigarreau	NON	0,5	2,3
... Transformation des pêches Pavie	NON	0,1	0,3
... Transformation des poires Williams	NON	0,4	1,8
... Transformation des prunes d'Ente	NON	10,6	53,1
... Transformation des tomates	NON	2,6	13,0
... Légumineuses à graines et aux légumineuses fourragères déshydratées ou destinées à la production de semences	NON	91,7	458,4
... Légumineuses fourragères en zone de plaine et de piémont	NON	85,1	425,3
... Légumineuses fourragères dans les zones de montagne	NON	17,9	89,7
... Riz	NON	1,9	9,3
Aides animales	NON	776,3	3 881,4
... Aide ovine	NON	99,6	497,8
... Aide ovine aux nouveaux producteurs	NON	1,3	6,3
... Aide caprine	NON	12,1	60,3
... Aide bovine	NON	653,4	3 267,0
... Aide couplée bovine - Corse	NON	1,9	9,4

Annexe II

Instruments	Taux de financement UE	Montant annuel moyen	Total planification PSN 2023-2027
<i>... Aide aux veaux</i>	NON	4,0	20,0
<i>... Aide aux petits ruminants - Corse</i>	NON	4,1	20,6
Interventions sectorielles	Mixte	270,1	1 350,7
Programme opérationnel fruits et légumes	NON	69,4	347,0
Programme opérationnel oléicole	NON	0,5	2,5
Programme opérationnel riz	NON	0,3	1,5
Programme opérationnel plantes vivantes et produits de la floriculture, bulbes, racines et produits similaires, fleurs coupées et feuillages pour ornement	NON	2,4	12,0
Programme opérationnel viande bovine	NON	2,0	10,0
Programme opérationnel fourrages séchés	NON	3,1	15,6
Programme opérationnel protéines végétales (oléagineux, protéagineux et légumes secs)	NON	6,9	34,5
Programme opérationnel secteur cunicole	NON	0,2	1,0
Plan national vitiviniculture	NON	180,8	903,9
<i>... Restructuration et reconversion de vignobles Vitiviniculture</i>	NON	74,3	371,5
<i>Investissements matériels et immatériels Vitiviniculture</i>	NON	54,6	273,1
<i>Distillation des sous-produits Vitiviniculture</i>	NON	30,8	153,8
<i>Information dans l'UE Vitiviniculture</i>	NON	2,1	10,5
<i>Promotion dans les pays tiers Vitiviniculture</i>	NON	19,0	95,0
Plan national d'action apiculture ⁸²	OUI (50% État)	5,0	25,2
<i>... Assistance technique, conseils, formation Apiculture</i>	OUI (50% État)	2,8	14,2
<i>... Investissements matériels et immatériels Apiculture</i>	OUI (50% État)	1,8	8,9
<i>... Soutien aux laboratoires pour l'analyse des produits issus de l'apiculture Apiculture</i>	OUI (50% État)	0,0	0,2
<i>... Coopération, recherche appliquée Apiculture</i>	OUI (50% État)	0,3	1,5
<i>... Promotion, communication Apiculture</i>	OUI (50% État)	0,0	0,1
<i>... Actions pour développer la qualité de la production Apiculture</i>	OUI (50% État)	0,1	0,3
Total FEAGA		6 985,6	34 927,8

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.

⁸² 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.

Annexe II

Tableau 7 : Montants 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	2,7
Assistance technique	
Réseau de référence – productions animales et végétales	
Animation et gestion des filières animales (hors Mayotte)	
Animation et gestion des filières végétales (hors Mayotte)	
Structuration des filières agricoles de Mayotte	
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
Aide au maintien de l'activité sucrière	
Aide au tonnage de canne livré	
Aide à la transformation de canne en rhum agricole	
MFPAL 4 : Mesures en faveur des productions végétales de diversification	28,0
Mesures hors Mayotte	
Productions végétales Guadeloupe	
Productions végétales Guyane	
Productions végétales Martinique	
Productions végétales La Réunion	
Mesures en faveur des productions végétales de Mayotte	
Aide à la production	
Dispositif POSEI Mayotte	
Aide aux nouveaux entrants	

Annexe II

Mesures	Montant POSEI 2024 (M€)
MFPAL 5 : Mesures en faveur des productions animales	59,8
Prime animale aux éleveurs de ruminants	
Aide au développement et au maintien du cheptel allaitant	
Prime à l'abattage	
Prime aux petits ruminants	
Structuration de l'élevage	
Structuration de l'élevage en Guadeloupe	
Structuration de l'élevage en Guyane	
Structuration de l'élevage de Martinique	
Structuration de l'élevage de La Réunion	
Dispositifs POSEI Mayotte	
Aides à l'importation d'animaux vivants	
Régime spécifique d'approvisionnement	26,9
Total POSEI	321,3

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

2.4.3. Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) présente des objectifs multiples et est doté d'un montant annuel moyen de 1,8 Md€

Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) finance le « second pilier » de la PAC. La mission a calculé un montant annuel moyen de soutiens publics dans le cadre du FEADER sur la base de la moyenne des engagements financiers mentionnés dans la planification financière du PSN, sur les années 2024 à 2029 (cf. tableau 8).

Le FEADER finance cinq types de mesures :

- ◆ **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, avec une compensation d'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 le 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 200 M€/an en moyenne ;
- ◆ **des mesures d'aménagement rural et de soutien aux investissements.** La part apportée par l'Union européenne s'élève à de 260 M€/an en moyenne ;
- ◆ **des mesures diverses** au financement desquelles l'Union européenne contribue à hauteur de 400 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.

Annexe II

Tableau 8 : Montant annuel moyen des aides au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEADER, M€)

Mesure	Montant annuel moyen (M€)
Indemnité de compensation des handicaps naturels (ICHN)	716,9
ICHN Hexagone	698,0
... Montagne	
... Zones soumises à des contraintes naturelles	
... Zones soumises à des contraintes spécifiques	
ICHN Corse	9,8
... Montagne	
... Zones soumises à des contraintes naturelles	
... Zones soumises à des contraintes spécifiques	
ICHN régions ultra périphériques	9,1
... Guadeloupe - Montagne	
... Guadeloupe - Zones soumises à des contraintes spécifiques	
... Guyane - Zones soumises à des contraintes spécifiques	
... La Réunion - Montagne	
... La Réunion - Zones soumises à des contraintes spécifiques	
... Martinique - Montagne	
... Martinique - Zones soumises à des contraintes spécifiques	
... Mayotte - Zones soumises à des contraintes naturelles	
... Mayotte - Zones soumises à des contraintes spécifiques	
Aides à l'agriculture biologique	196,6
Aide à la conversion à l'agriculture biologique - Hexagone	
Aide à la conversion à l'agriculture biologique - Hexagone (transition 2021-2022)	
Aide à la conversion à l'agriculture biologique - Corse	
Aide à la conversion à l'agriculture biologique - Régions ultrapériphériques	
Aide au maintien en agriculture biologique - Régions ultrapériphériques	
Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)	196,9
MAEC Hexagone et France entière	
... Qualité et gestion quantitative de l'eau pour les grandes cultures	
... Qualité et gestion quantitative de l'eau pour les cultures pérennes	
... Qualité et protection du sol	
... Climat, bien-être animal et autonomie alimentaire des élevages	
... Préservation de l'équilibre agro-écologique et de la biodiversité de milieux spécifiques	

Annexe II

Mesure	Montant annuel moyen (M€)
... Création de couverts d'intérêt pour la biodiversité, en particulier les pollinisateurs	
... Préservation des espèces	
... Maintien de la biodiversité par l'ouverture de milieux - DFCI	
... Entretien durable des infrastructures agro-écologiques	
... Annuités 2025 et 2026 des engagements de 5 ans souscrits sur la période de transition 2021-2022	
... MAEC forfaitaire "Transition des pratiques"	
... Engagement de gestion API (Amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles)	
... Aide au gardiennage des troupeaux sur les territoires pastoraux hors zones de prédation	
... Dispositif de protection des troupeaux contre la prédation	
... Protection des races menacées	
MAEC Corse	
... Paiements au titre d'engagements agroenvironnementaux et climatiques : « Restauration de la mosaïque du paysage agro-sylvo-pastoral et prévention des incendies » - Corse	
... Paiements au titre d'engagements agroenvironnementaux et climatiques : « Préservation et régénération de corridors écologiques favorables à la biodiversité sur les parcelles agricoles » - Corse	
... Paiements au titre d'engagements agroenvironnementaux et climatiques : « Revitalisation et protection des sols » - Corse	
... MAEC forfaitaire : « Lutte intégrée et protection de la qualité de l'eau » - Corse	
MAEC régions ultrapériphériques	
... Cultures de bananes	
... Cultures de canne à sucre	
... Maraichage spécialisé	
... Vergers spécialisés	
... Surfaces herbacées associées à un atelier d'élevage	
... Petites exploitations hautement diversifiées	
... Agriculture sous couvert forestier	
Aménagements ruraux et investissements	260,0
Investissements productifs « on farm »	177,3
... Investissements productifs « on farm » - Hexagone	169,9
... Investissements productifs « on farm » - Corse	2,7
... Investissements productifs « on farm » - Jeunes agriculteurs	4,7
Investissements agricoles non productifs	5,2
... Investissements agricoles non productifs - Hexagone	5,0
... Investissements agricoles non productifs - Corse	0,2

Annexe II

Mesure	Montant annuel moyen (M€)
Aides aux infrastructures hydrauliques agricoles sur les territoires	
Soutien aux activités économiques des entreprises « off farm »	
Soutien aux activités économiques des entreprises rurales - Corse	
Investissements liés à la protection des exploitations contre la prédation	
Aides diverses	
Création d'entreprises en milieu rural	
Dotations jeunes agriculteurs	
... Aides à l'installation en agriculture	
... Aides à l'installation en agriculture en Corse	
... Solde paiement RDR3	
Dotations nouvel installé en agriculture	
Gestion des risques	
... Paiement des primes d'assurance	
... Fonds de mutualisation	
Instrument de stabilisation du revenu de la filière betterave sucrière	
Coopération	
... Partenariat européen d'innovation	
... Encourager les organisations, groupements de producteurs ou organisations interprofessionnelles	
... Coopération pour la promotion, la commercialisation, le développement et la certification des systèmes de qualité	
... Coopération pour le renouvellement des générations en agriculture	
... Autres projets de coopération répondant aux objectifs de la politique agricole commune	
... Soutien aux projets pilotes, développement de nouveaux produits, pratiques, procédés et techniques dans les régions ultrapériphériques françaises	
... Programme LEADER	83,7
Accès à la formation, au conseil ; actions de diffusion et échanges de connaissances et d'informations	
Assistance technique	
... Assistance technique conjointe État-Régions	
... Assistance technique État	
... Assistance technique régions	
Réseau PAC	
Total FEADER	1 769,2

Source : Mission, à partir de la planification financière du PSN, données 2024 – montant annuel moyen calculé sur les engagements 2024-2029.

2.5. Les crédits budgétaires de l'État à destination de l'agriculture, qui représentent 5,8 Md€, sont essentiellement portés par le ministère en charge de l'agriculture au travers de cinq programmes budgétaires

2.5.1. 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 bois⁸³, les crédits de paiement prévus dans le projet de loi de finance 2025 atteignent 2 066 M€ en 2024 (1 959 M€ dans le projet de loi de finance pour 2025) (cf. tableau 9).

Les dépenses budgétaires comprennent des contreparties nationales aux fonds européens :

- ◆ pour le FEAGA, dans le champ du PSN, le financement des interventions de France AgriMer (action 21 « *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* ») participe aux soutiens sectoriels ;
- ◆ pour le POSEI (FEAGA hors PSN), les contreparties nationales des soutiens à certaines filières sont également apportés 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 crises et des aléas de la production agricole (action 22) et les dépenses relevant de la planification écologique (action 29). **Les dépenses d'intervention atteignent 1 580 M€ dans le PLF 2024 hors dépenses en faveur de la filière forêt bois soit 74 % du budget hors forêt.**

Les dépenses hors intervention (486 M€ au PLF 2024) sont essentiellement portées par l'action 27 « *Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions* » qui porte les subventions pour charge de service public accordées à six opérateurs.⁸⁴

⁸³ 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.

⁸⁴ 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 (France AgriMer), l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer (ODEADOM) et l'Agence de services et de paiement (ASP).

Annexe II

Tableau 9 : 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	N.A.	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	POSEI	63,4	62,4
22 – Gestion des crises et des aléas de la production agricole	N.A.	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	N.A.	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 ⁸⁵	FEADER	5,6	9,5
PAC 2023-2027 : transferts de crédits d'intervention aux conseils régionaux ⁸⁶	FEADER	100,0	100,0
24 – Gestion équilibrée et durable des territoires	N.A.	526,5	519,4
Expertise technique eau, sols, énergie, biomasse, bioéconomie, économie circulaire et changement climatique	National	1,3	1,3
Hydraulique agricole ⁸⁷	National	3,7	3,7
Actions nationales en faveur du cheval	National	4,5	3,9

⁸⁵ Transféré aux régions en 2023 pour le cofinancement du FEADER, l'État garde le cofinancement du POSEI pour Mayotte.

⁸⁶ Transfert aux régions d'une enveloppe permettant le co-financement des mesures non surfaciques du FEADER.

⁸⁷ Entretien et rénovation des ouvrages domaniaux d'hydraulique agricole dont l'État est propriétaire.

Annexe II

Actions	Articulation avec un dispositif européen	PLF 2024	PLF 2025
Foncier ⁸⁸	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	N.A.	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 interventions⁸⁹	National	477,8	492,8
29 – Planification écologique (hors forêt)	N.A.	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
<i>... dont dépenses d'intervention</i>		<i>1 579,8</i>	<i>1 458,0</i>
<i>... hors dépenses d'intervention</i>		<i>486,4</i>	<i>501,3</i>

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

⁸⁸ Mise en œuvre de la politique foncière et notamment le soutien à certaines sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

⁸⁹ 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 (France AgriMer), l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer (ODEADOM) et l'Agence de services et de paiement (ASP).

2.5.2. Quatre autres programmes budgétaires soutiennent, de manière parfois indirecte, le secteur agricole, à hauteur de 3,7 Md€

Outre le programme 149, six autres programmes budgétaires portent des dépenses qui bénéficient, parfois indirectement, au secteur agricole⁹⁰, pour un total atteignant 3,9 Md€ en 2024 (cf. tableau 10) :

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

- ◆ 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 904 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€ en 2024;

⁹⁰ Hors compensation des allègements de charge pour la main d'œuvre saisonnière, portée par le programme 381.

Annexe II

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 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)⁹¹ 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 développement agricole et rural (CASDAR).

Tableau 10 : 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€.

⁹¹ 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).

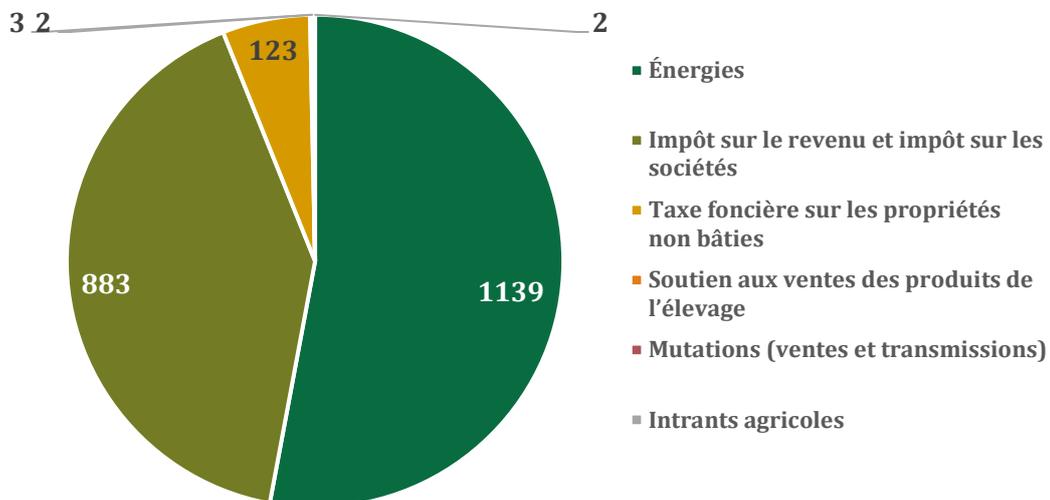
2.6. Les dépenses fiscales et sociales versées au secteur de l'agriculture représentent chaque année plus de 11 Md€

2.6.1. Le secteur de l'agriculture bénéficie de 2,2 Md€ de dépenses fiscales, dont 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 31 dispositifs pour un total de 2 152 M€ en 2024. Ces dépenses fiscales sont réparties entre (cf. graphique 17 et tableau 11) :

- ◆ des dépenses pour réduire les coûts des consommations intermédiaires :
 - quatre tarifs réduits sur des accises sur les énergies pour 1 139 M€ en 2024 (53 % du total des dépenses fiscales) qui correspondent à un soutien aux achats de carburant fossile par les agriculteurs ;
 - une dépense relative aux intrants agricoles ;
- ◆ des dépenses pour soutenir les revenus :
 - quatorze dépenses sur les impôts sur le revenu et les sociétés pour 883 M€ en 2024 visant essentiellement à soutenir le revenu des agriculteurs ;
 - taux réduit sur les ventes de l'élevage ;
- ◆ des dépenses pour réduire les coûts induits par le foncier agricole :
 - sept dépenses sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
 - des dépenses sur les mutations.

Graphique 17 : Dépenses fiscales en faveur de l'agriculture (prévisions PLF 2024, M€)



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.*

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.

Annexe II

Tableau 11 : 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	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	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
Impôt sur le revenu 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

Annexe II

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Eco-condition ?	Budget	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
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	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles 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	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles disposant d'une certification à haute valeur environnementale	Entreprises	OUI	P 149	46	135	175
210330	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles exploitantes agricoles pour assurer leur remplacement	Crédit d'impôt au titre des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour assurer leur remplacement	Ménages	NON	P 149	20	22	26
110240	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	3

Annexe II

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Eco-condition ?	Budget	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
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
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

Annexe II

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Eco-condition ?	Budget	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
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
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.

Annexe II

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Eco-condition ?	Budget	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
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.
Dispositifs hors secteur agricole susceptibles d'inciter à des pratiques agricoles dommageables à la biodiversité								
970104	Réduction des émissions de CO2, ou de la puissance administrative, prises en compte dans le barème du malus à hauteur de 40 %, ou de deux CV, pour certains véhicules de tourisme dont la source d'énergie comprend le superéthanol E85	Malus CO2 sur les véhicules de tourisme	Véhicules	-	P 174	13	19	23
800216	Tarif particulier pour le super éthanol E85, carburant essence comprenant au moins 65 % d'éthanol	Tarif réduit d'accise sur les énergies	Entreprises et ménages	-	P 174	483	431	431
800215	Tarif particulier pour le B100, carburant diesel synthétisé à partir d'acides gras	Tarif réduit d'accise sur les énergies	Entreprises	-	P 174	64	97	97
800212	Tarif particulier pour l'E10, carburant essence pouvant contenir jusqu'à 10 % d'éthanol	Tarif réduit d'accise sur les énergies	Entreprises	-	P 174	146	152	152
800214	Tarif particulier pour le carburant ED95, carburant diesel comportant entre 90 % et 95 % d'éthanol	Tarif réduit d'accise sur les énergies	Entreprises	-	P 203	1	1	1

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.

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

2.6.2.1. 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 2024⁹².

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 (TODE - AG)* »⁹³, et des mesures non compensées pour les jeunes exploitants agricoles, pour un montant de 43 M€⁹⁴.

2.6.2.2. 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)⁹⁵ ;
- ◆ 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)⁹⁶

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 2023 (cf. tableau 12), dont 3,4 Md€ pour le régime des salariés agricoles et 2,9 Md€ pour le régime des exploitants agricoles.

⁹² Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, juillet 2024, rapport provisoire, page 106.

⁹³ Projet annuel de performance du programme 381, PLF 2024.

⁹⁴ Annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale 2024.

⁹⁵ Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale mai 2024, page 157.

⁹⁶ *Ibid.*

Annexe II

Tableau 12 : 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.

2.7. 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€ abondés volontairement (financement dit « *top up* ») (cf. tableau 13).

Les financements volontaires sont essentiellement répartis sur le soutien à l'investissement (56 % du total) et sur les actions de coopération (41 %), et au trois quarts concentrés sur quatre régions : Auvergne-Rhône-Alpes, la Nouvelle-Aquitaine, la Bretagne et l'Occitanie (257 M€) (cf. tableau 13). 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 compétence. 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.

Annexe II

Tableau 13 : 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 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.

Annexe II

Tableau 14 : Co-financement du FEADER par les régions (programmation 2023-2027, M€)

Régions	Investissements	Coopération	Aides à l'installation ⁹⁷	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.

⁹⁷ Création d'entreprises en milieu rural, dotation jeunes agriculteurs et dotation nouvel installé en agriculture.

Annexe II

Tableau 15 : Top up des régions sur les financements du FEADER (programmation 2023-2027, M€)

Régions	Investissements	Coopération	Aides à l'installation ⁹⁸	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
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.

⁹⁸ Création d'entreprises en milieu rural, dotation jeunes agriculteurs et dotation nouvel installé en agriculture.

2.8. 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, tant la nature, le nombre et la connaissance de leurs interventions peuvent 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 la 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 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, dont le rapport Sainteny de 2012, soulignent que les redevances pèsent très majoritairement sur les ménages (83%) et qu'à l'inverse, les agriculteurs, qui sont les principaux consommateurs⁹⁹ d'eau et à l'origine d'une large part des pollutions diffuses, ont accès à une eau à bon marché.

Le schéma ci-dessous montre la répartition entre catégories d'usagers des principales redevances émises par l'agence de l'eau Loire-Bretagne en 2023¹⁰⁰.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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

Annexe II

Figure 9 : Recettes et redevances d'une agence de l'eau, 2023.



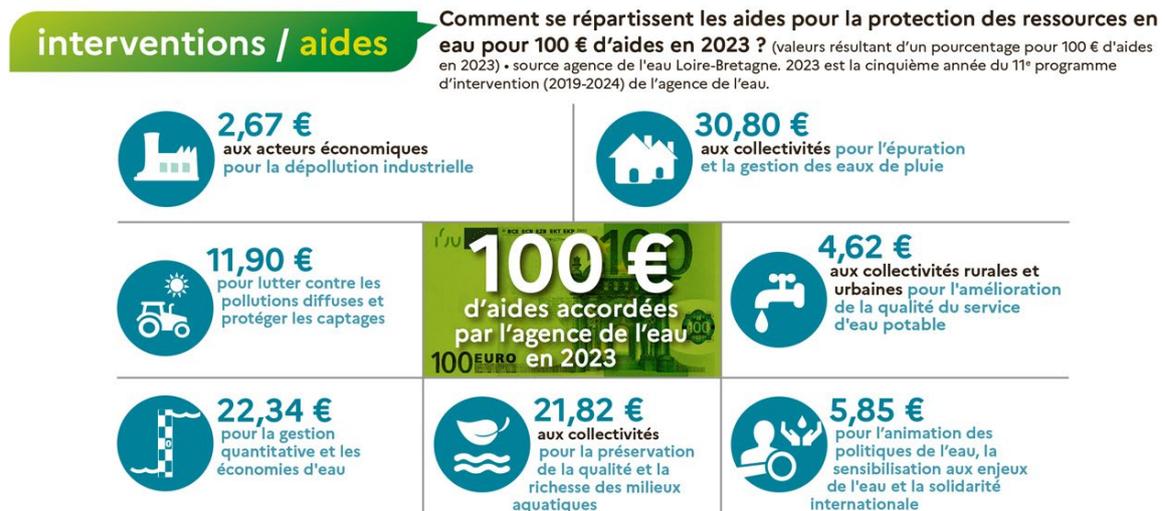
Source : Agence de l'eau Loire-Bretagne.

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 du début d'année 2025.

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

Figure 10 : Interventions et aides d'une agence de l'eau, 2023.



En 2023, plus de 227 millions d'euros d'aides, soit 52 % des aides* de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, accompagnent des actions de lutte contre les effets du dérèglement climatique.

*Basé les 436 millions d'aides versées en 2023, incluant les dotations de l'État dans le cadre du Fonds vert et de la lutte contre les fuites.

Source : Agence de l'eau Loire-Bretagne.

Annexe II

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.

Tableau 16 : 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	2 332,0
Chambres départementales 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
France AgriMer	0,8
Taxes affectées	7 484,1
Taxes affectées (hors régime de retraite des exploitants agricoles)	4 891, 1

Source : Projets de loi de finances.

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 quatre 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...

La mission n'a pas été en mesure d'évaluer la part des actions menées par les chambres d'agriculture qui contribuent effectivement à l'amélioration de la performance environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières et au développement durable, à la préservation des ressources, à la réduction de l'usage des produits phytosanitaires. Cette évaluation pourrait être réalisée par les chambres et permettre d'évaluer les éventuels effets des actions des chambres en faveur et en défaveur de la biodiversité.

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 290 M€ par an.

2.9. 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 les financements indirects à l'agriculture (enseignement, coûts de structures publiques) qui représentent 3,7 Md€, ainsi que le régime des retraites agricoles, qui représente 8,9 Md€.

Tableau 17 : Dépenses publiques en faveur de l'agriculture (M€)

Financements	Financement (M€)
Fonds européens	9 076
FEAGA	7 307
à destination de la France métropolitaine	6 986
POSEI	321
FEADER	1 769
Dépenses budgétaires (hors compensations des dépenses sociales)	5 619
P 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles	443
P 143 Enseignement et technique agricole	1 696
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)	1 811
P 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	905
P 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	697
P 775 Développement et transfert en agriculture	68
P 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture	78
Dépenses fiscales	2 152
Dépenses sociales	466
Financements par les collectivités locales	314
Transferts et taxes affectées au profit des régimes de retraite agricoles	8 912
Taxes affectées (hors régime de retraite des exploitants agricoles)	4 891,1
Total	31 430
<i>dont aides au revenu et à l'investissement pour les agriculteurs</i>	<i>18 777</i>
<i>dont enseignement, recherche, développement, innovation, interventions du programme 206 hors indemnisation des éleveurs et mise en œuvre programmes 149 et 206</i>	<i>3 741</i>
<i>dont dépenses en faveur des retraites des agriculteurs</i>	<i>8 912</i>

Source : Mission.

3. Le déclin de la biodiversité des terres agricoles est largement reconnu et l'évolution des pratiques n'est pas parvenue à l'enrayer

L'impact négatif de l'agriculture sur la dégradation de la biodiversité est aujourd'hui reconnu. Cette pression découle des pratiques agricoles mises en œuvre depuis l'après-guerre, dans un contexte de modernisation de l'agriculture, orienté vers l'accroissement de la production (voir partie 2) *via* celui 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.

Ce mouvement a entraîné le développement de grands projets régionaux d'aménagement foncier - le remembrement des terres agricoles, apparu au début du XX^{ème} siècle, s'accélère dès 1946 - et rural, avec réorganisation parcellaire, dont le corollaire est celui de l'arasement des haies, le développement de l'irrigation, le drainage et l'assèchement des zones humides, le retournement des prairies pour la production céréalière... 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 plutôt négatifs suivant les pratiques et les groupes considérés les plus « *intensifs* »¹⁰¹.

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.).

La répartition des écosystèmes agricoles en France métropolitaine est la suivante¹⁰² :

- ◆ 62 % de terres arables ;
- ◆ 34 % de surfaces en herbe ;
- ◆ 4 % de cultures pérennes¹⁰³.

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.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² <https://biodiversite.gouv.fr/les-ecosystemes-agricoles>

¹⁰³ 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).

Annexe II

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 chimique¹⁰⁴. Les écosystèmes agricoles contribuent également à stocker environ 47 % du carbone des sols français¹⁰⁵.

Néanmoins, comme le souligne l'expertise scientifique collective conduite par l'INRA en 2008¹⁰⁶, 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 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%)¹⁰⁷.

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 affecté¹⁰⁸.

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.

¹⁰⁴ 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

¹⁰⁵ Barry et al., op.cit.

¹⁰⁶ Le Roux S. et al. (2008), cité4

¹⁰⁷ Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires – Insee Références – Édition 2024.

¹⁰⁸ Pélosi et al., 2013.

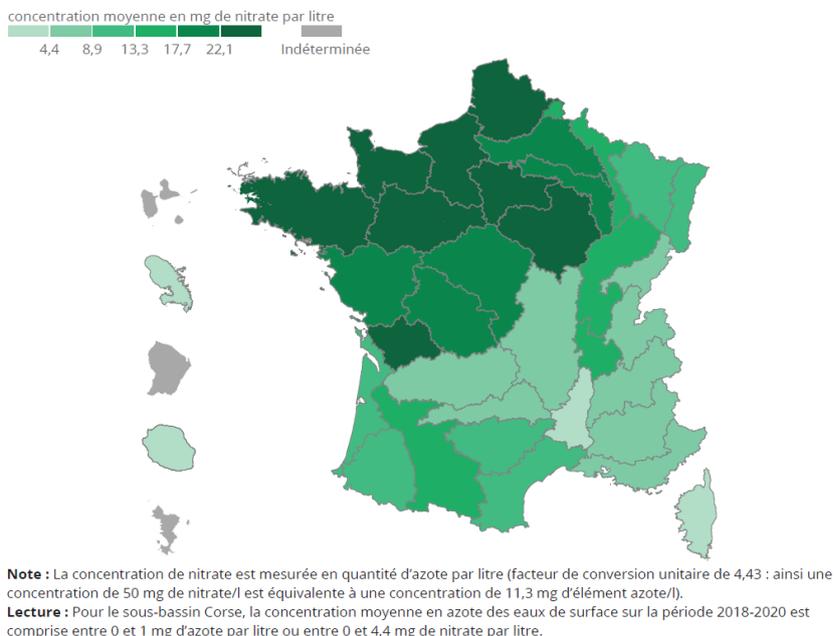
Annexe II

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 pollinisateurs¹⁰⁹). 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 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 rendements¹¹⁰. 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 nitrate 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 11), territoires cumulant différents facteurs : présence de gros cheptels, terres agricoles avec de forts excédents d'azote ou superficies enherbées en baisse.

Figure 11 : Concentration moyenne en nitrate par bassin hydrographique en 2018-2020



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

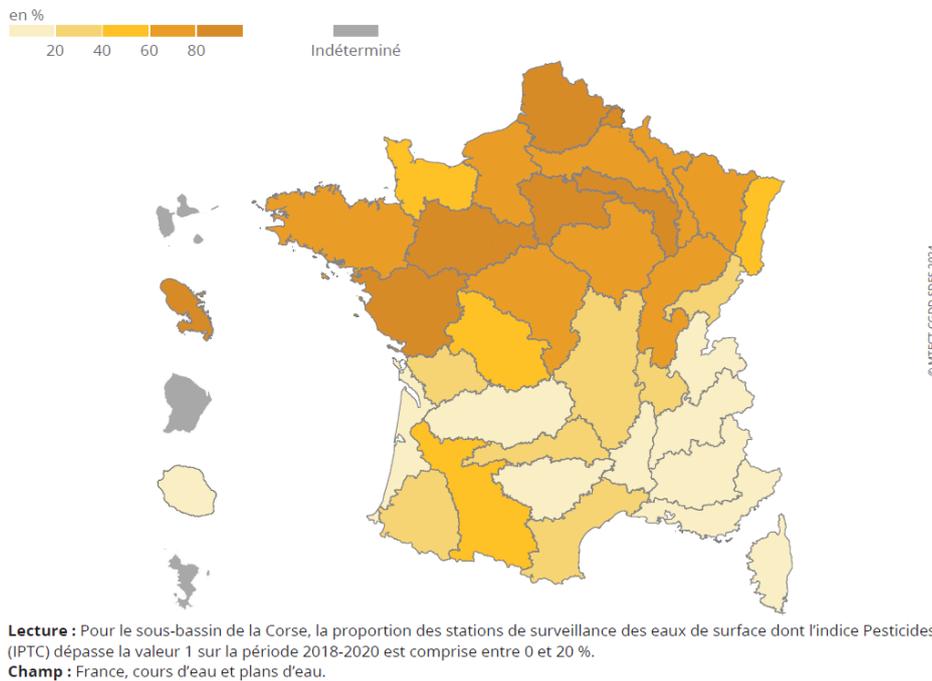
¹⁰⁹ Commissariat général au développement durable (CGDD), 2016.

¹¹⁰ 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.

Annexe II

L'usage des produits phytosanitaires contribue également à la dégradation de la qualité des masses d'eau (cf. figure 12) et à l'appauvrissement de la biodiversité des terres agricoles.

Figure 12 : 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 : SDES, 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 2015¹¹¹ 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 agricoles¹¹².

¹¹¹ 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

¹¹² Le Roux S. et al. (2008), cité

Annexe II

L'évaluation environnementale *ex ante* du PSN¹¹³ confirme 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 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 ».

¹¹³ 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.

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)¹¹⁴ 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 et d'une main d'œuvre fortement réduite. Cela a 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 2017¹¹⁵ 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 indique 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.¹¹⁶, 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'indicateur¹¹⁷ de 32 % dans les 22 pays membres de l'UE suivis, baisse particulièrement forte au cours des dernières années.

¹¹⁴ Agence européenne de l'environnement (2019), *L'environnement en Europe – État et perspectives 2020*.

¹¹⁵ Hallmann CA, Sorg M, Jongejans E, Siepel H, Hofland N, Schwan H, et al., 2017.

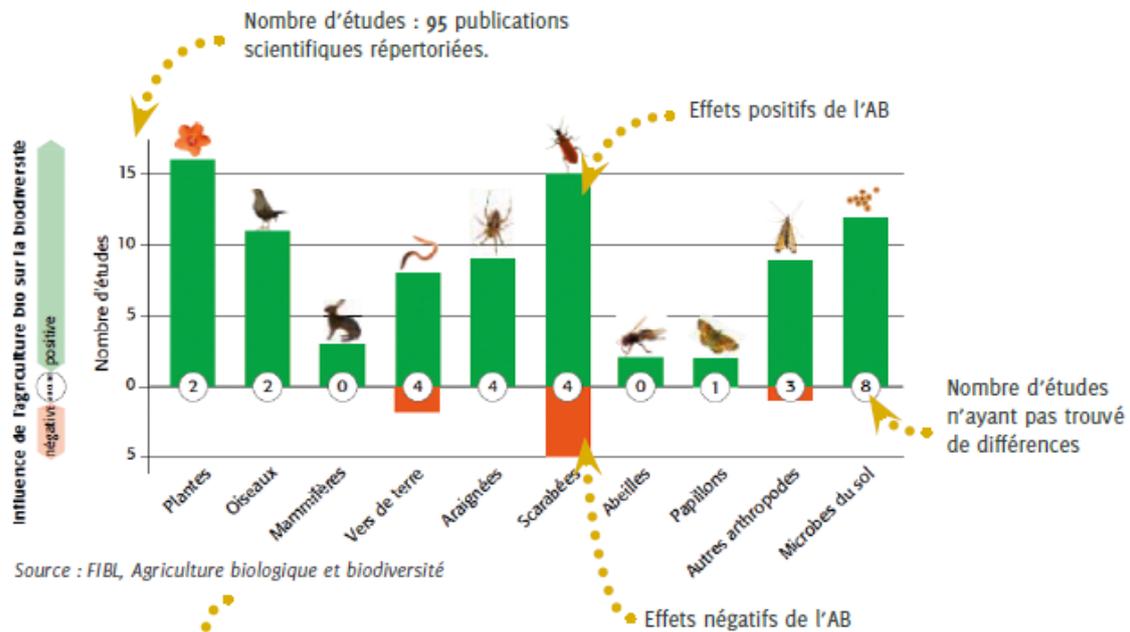
¹¹⁶ Van Swaay et al. (2022), *Indicateurs européens des papillons des prairies 1990-2020 – Rapport technique* – Butterfly Conservation Europe et SPRING/eBMS & Rapport Vlinderstichting VS 2022.039

¹¹⁷ L'indicateur est la tendance évolutive combinée des populations de 17 espèces de papillons des prairies sélectionnées et surveillées dans toute l'Europe

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 ans¹¹⁸. Ces deux référentiels sont cités ici car ils donnent tous deux lieu à des objectifs chiffrés dans la SNB 2030¹¹⁹ et à un suivi de leur déploiement. L'agriculture biologique a fait la preuve selon les études disponibles¹²⁰ d'une contribution positive à la biodiversité.

Graphique 13 : Impact de l'agriculture biologique sur la faune mobile par rapport à l'agriculture non biologique



- Entre **65 et 80 %** des études trouvent un impact bénéfique
- **25 %** ne trouvent pas d'impact significatif
- **8 %** constatent un impact négatif (vers de terre, carabes et autres arthropodes)¹⁴

Les études les plus récentes confirment ce diagnostic. En 2019, une étude menée sur 6 ans révèle que dans les parcelles en bio sur la Zone atelier Plaine & Val de Sèvre²⁰ il y a :

- + **37 %** de couvains,
- + **20 %** d'abeilles
- + **53 %** de miel

Source : FNAB, Agriculture biologique et biodiversité : « comment les collectivités locales peuvent-elles favoriser une agriculture favorable à la biodiversité ? », octobre 2019.

¹¹⁸ Agence Bio – Les chiffres du bio – panorama 2023.

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ Quantification des externalités de l'agriculture biologique (AB), Institut de l'agriculture et de l'alimentation biologique (ITAB), 2024.

Annexe II

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 l'angle de leurs performances économiques¹²¹) ou hors référentiels (voir ce que V. Lucas¹²², qui s'est intéressée aux démarches à l'œuvre dans les coopératives d'utilisation de matériel agricole¹²³, 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) ;
- ◆ les groupes « 30 000 » ;
- ◆ les fermes « Déphy »,
- ◆ les signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO¹²⁴ – un peu plus de 140 000 exploitations selon les chiffres du recensement agricole 2020¹²⁵ - les cahiers de charges peuvent comporter des dispositions favorables à la biodiversité, comme dans les AOC fromagères de montagne par exemple) ;
- ◆ les certifications privées comme « Déméter » 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 contractualisés¹²⁶) ou par des acteurs privés (contrats privés territoriaux avec des acteurs de l'aval¹²⁷ qui cherchent à réduire leur empreinte carbone dans le cadre de leur politique RSE¹²⁸ – selon un acteur du secteur 10 000 agriculteurs seraient engagés sur le territoire).

Effets de l'agriculture biologique sur la dynamique saisonnière de la performance des colonies d'abeilles, Wintermantel Dimitry, Odoux Jean-François, Chadœuf Joël, Bretagnolle Vincent, dans « Journal of Applied Ecology » 2019

Bartram H., Perkins A., 2003. The biodiversity benefits of organic farming. OCDE workshop

Bengtsson J., Ahnström J., Weibull A.C., 2005. The effects of organic agriculture on biodiversity and abundance: a meta-analysis. *Journal of Applied Ecology* 42: 261-269

Hole DG., Perkin, A.J., Wilson J.D., Alexander I.H., Grice P.V., Evans A.D., 2005. Does organic farming benefit biodiversity? *Biological Conservation* 122: 113-130.

Pfiffner, I., 1996. Which farming methods enhance faunal diversity ? *Agrarforschung* 3(11/12): 527-530

Rahman R., Biodiversity and organic farming: What do we know? *Agriculture and Forestry Research*. 2011:61 189-208

¹²¹ 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.

¹²² 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.

¹²³ Les coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) regroupent 195 000 adhérents soit quasiment la moitié des exploitations agricoles françaises (près de ¾ dans certaines régions).

¹²⁴ SIQO : signe officiel de la qualité et de l'origine.

¹²⁵ 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.

¹²⁶ Barry et al. op. cit.

¹²⁷ 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.*

¹²⁸ RSE : responsabilité sociétale des entreprises.

Annexe II

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 2011-2020¹²⁹. Dans le même temps, les ventes de phosphore ont été divisées par quatre entre les années 1970 et 2020. La France reste néanmoins poursuivie par la commission européenne pour mauvaise mise en œuvre de la directive nitrates¹³⁰ et le taux de nitrate dans l'eau varie en fonction des régions françaises certaines (celles des grandes cultures de céréales principalement) dépassant les 25 mg/l et pouvant aller jusqu'à plus de 50 mg/l¹³¹.

Si les ventes de produits phytopharmaceutiques demeurent à des niveaux élevés (la France est le premier utilisateur de pesticides en Europe en volume 68 000 tonnes de substances actives en 2022), 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 19). Néanmoins, parmi les captages d'eau potable abandonnés en raison de la dégradation de la qualité de la ressource sur la période 1980-2024, 41,1 % le sont du fait de teneurs excessives en nitrates et/ou pesticides. Le bilan des plans écophyto, qui visent à la réduction de l'usage des pesticides dans les pratiques agricoles, constate la non atteinte des objectifs de réduction et n'a pas permis de déboucher sur une nouvelle programmation pour 2030 acceptée par l'ensemble des parties prenantes¹³².

¹²⁹ 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.

¹³⁰ Le 15 février 2023, la commission européenne a envoyé un avis motivé à la France, l'eau distribuée dans plusieurs territoires ne respectant toujours pas la limite de qualité de 50 mg de nitrates/l encadré par Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

¹³¹ Extrait du bilan environnemental 2024 <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/la-pollution-des-eaux-superficielles-et-souterraines-en-france-extrait-du-bilan-environnemental#:~:text=Dans%20les%20cours%20d'eau,en%20Bretagne%20et%20en%20Normandie>.

¹³² Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur les causes de l'incapacité de la France à atteindre les objectifs des plans successifs de maîtrise des impacts des produits phytosanitaires sur la santé humaine et environnementale et notamment sur les conditions de l'exercice des missions des autorités publiques en charge de la sécurité sanitaire, Frédéric DESCROZAILLE et Dominique POTIER, Députés https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cepestici/116b2000-t1_rapport-enquete

Annexe II

Graphique 18 : 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 (cancérigènes, 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

Christian Huyghe¹³³, chargé de mission auprès de la directrice scientifique agriculture d'INRAE et ex-directeur scientifique, rappelle qu'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 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. La séparation des actions de vente et de conseil sur les produits phytosanitaires a été imposée aux coopératives agricoles par la loi Egalim du 30 octobre 2018, et la plupart d'entre elles ont choisi de maintenir la vente et réclament désormais l'abrogation de la loi. Le rapport des députés Potier et Travert soulignent néanmoins la nécessité de poursuivre sous une forme différente la séparation entre la vente et le conseil.

¹³³ AFP, 25 février 2025, *Le reflux des pesticides est « inéluctable », estime un chercheur français.*

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 » bio, HVE, GIEE, DEPHY, Nature et progrès et biodynamie en 2020. Les chiffres ont, depuis, évolué (x 1,3 pour la bio, x 1,6 pour HVE). 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. A l'autre bout du spectre, il y a les bénéficiaires de l'éco-régime au niveau supérieur, qui représentent 82 % des exploitations¹³⁴.

De récents sondages ou baromètres avancent des chiffres. Ainsi :

- ◆ selon le Shift project, sur un panel de près de 7 800 agriculteurs enquêtés¹³⁵, plus de 80 % souhaiteraient adopter, ou auraient déjà adopté, des pratiques agronomiques durables ;
- ◆ selon une enquête BVA Xsight¹³⁶ 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 d'emblée deux questions :

- ◆ quelles données suivre pour rendre compte de l'évolution des pratiques ?
- ◆ lesquelles suivre pour rendre compte de l'effet des pratiques sur la biodiversité ?

Ces questions 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 mesurer¹³⁷), puisque d'autres paramètres (autres activités humaines, facteurs météorologique ou pédo-climatique) vont avoir une influence sur la réponse du milieu ;

¹³⁴ Source : ASP, traitement : SSP.

¹³⁵ Résultats présentés le 12 décembre 2024

¹³⁶ BVA Xsight (2024) – Comprendre les agriculteurs – baromètre PRISM – 12 février 2024.

¹³⁷ 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-telle la PAC. *Comparaison des coûts et de l'efficacité de six instruments de transition vers une agriculture durable*.

Annexe II

- ◆ 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 sol¹³⁸.

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 PEPR¹³⁹ « *Numérique et agroécologie* » opéré par l'agence nationale de la recherche (voir à ce sujet Hart K.¹⁴⁰).

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 prêtent aux agriculteurs afin qu'ils puissent 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 d'optimisation afin que les agriculteurs puissent les collecter une seule fois et les fournir à des fins multiples¹⁴¹.

¹³⁸ Perspectives agricoles n°426, octobre 2015

¹³⁹ Programme et équipement prioritaire de recherche.

¹⁴⁰ Hart, K., (2024), *Securing greater environmental and climate performance from EU agricultural funds*, Institute for european environmental performance, février.

¹⁴¹ Hart, K., (2024), *op.cit.*

4. Les pratiques dommageables à la biodiversité et leurs financements : un sujet complexe

4.1. Le rapport IGF/IGEDD de 2022 avait chiffré à 6,5 Md€ les subventions dommageables à la biodiversité au titre de la PAC

Le rapport IGF/IGEDD de 2022¹⁴², à la rédaction duquel n'avait pas participé le CGAAER, identifiait un montant minimum de 10,2 Md€ de *subventions*¹⁴³ 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 suivant¹⁴⁴ :

- ◆ premier pilier : ne disposant pas de données chiffrées transmises par le Ministère de l'agriculture pour examiner en détail la répartition de ces financements, les aides directes favorisant la poursuite des pratiques agricoles existantes pouvaient être 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€, avait été qualifiée de « dommageable » ;
- ◆ second pilier : suite à un examen approfondi des aides du second pilier sur la base des données transmises par le Ministère de l'agriculture, la mission identifiait 0,3 Md€ supplémentaires de subventions dommageables au regard des pratiques qu'elles soutenaient.

Pour ce qui concerne les aides nationales¹⁴⁵, 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 quasiment 70% de la dépense annuelle).

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.

¹⁴² IGF/IGEDD (2022) : *Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030*, novembre.

¹⁴³ Au sens large de dépenses publiques, ie non seulement subventions strictes, mais aussi dépenses fiscales, taxes affectées.

¹⁴⁴ IGF/IGEDD (2022) – op. cit., annexe II, pages 6 et 7.

¹⁴⁵ IGF/IGEDD (2022) – op. cit., annexe II, page 7.

4.2. Malgré une prise en compte croissante de l'environnement dans ses objectifs, la PAC n'a pas permis de faire évoluer les pratiques agricoles en faveur de la biodiversité

Bien que des modifications aient été apportées à la PAC et aux modalités de versement de ses aides, les pratiques autorisées par ces moyens financiers sont toujours génératrices de dommages à la biodiversité, comme observé et décrit dans les parties précédentes.

Les changements apportés dans la logique de versement se révèlent donc encore insuffisants pour enrayer le déclin de la biodiversité, et ce constat suffit à toutes les études pour qualifier les moyens publics identifiés comme ne contribuant pas à enrayer les dommages à la biodiversité.

Ainsi, le rapport dit « *Sainteny* » de 2012¹⁴⁶, précurseur en la matière, 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 (préretraites) ; 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.
- ◆ « 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 [...] :
 - ◆ - Renforcer la prise en compte de la biodiversité dans les soutiens du premier pilier (p50) ;
 - ◆ - Renforcer les mesures ciblées sur la biodiversité du second pilier (p51) ;
 - ◆ - Maintenir les systèmes de production biologique. »

Le rapport souligne (page 259) 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 autres¹⁴⁷.

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.

¹⁴⁶ 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

¹⁴⁷ 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.

Plus récemment, Avril et al.¹⁴⁸ 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).

La rapport Sainteny constatait donc que l'évolution de la PAC avait permis d'éliminer les aides identifiées comme dommageables au sens incitant à l'intensification des pratiques, et que les aides couplées restantes étaient orientées vers des usages extensifs plutôt favorables à la biodiversité. **Le rapport soulignait néanmoins que cette évolution positive de la PAC 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 et proposait de renforcer la prise en compte de la biodiversité dans le 1^{er} pilier de la PAC, de renforcer les aides du 2nd, et soutenir l'agriculture biologique.** Il reconnaissait par ailleurs l'impact des droits à paiement unique sur l'agrandissement des exploitations, dont le corollaire est la suppression des infrastructures écologiques bénéfiques à la biodiversité.

Huit années plus tard, la **Cour des comptes européenne**, dans son rapport spécial 2020/13¹⁴⁹ (qui porte sur la précédente programmation) souligne que « *la majeure partie des fonds de la PAC a un impact positif limité sur la biodiversité* » et que « *la plupart des paiements directs ne contribuent pas à la préservation ou à l'amélioration de la biodiversité des terres agricoles* ». Elle indique par ailleurs d'une part que le soutien *couplé* facultatif peut avoir un effet négatif sur la biodiversité¹⁵⁰ et d'autre part que les données permettant un suivi adéquat de l'impact de la PAC sur la biodiversité manquent toujours, « *les États membres n'[ayant] pas suffisamment fait usage des instruments de la PAC disponibles pour protéger les éléments semi-naturels, en particulier les prairies, ni veillé à ce que tous les habitats semi-naturels susceptibles d'être utilisés à des fins agricoles soient éligibles aux paiements directs* »¹⁵¹. 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 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'UE¹⁵², souligne que la non atteinte des objectifs de verdissement de la PAC proviennent principalement de trois sujets : la non adéquation entre les objectifs et les cadre de performance notamment en raison de lacunes dans les indicateurs et la disponibilité des données permettant d'évaluer les résultats environnementaux et climatiques obtenus grâce au soutien de la PAC, des problèmes de gouvernance dans les États membres et la manière à inciter les gestionnaires des terres agricoles à opérer cette transition.

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ 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.

¹⁵⁰ EEIG Alliance environnement (2019), *Evaluation of the impacts of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity – Final report* – novembre.

¹⁵¹ EEIG Alliance environnement (2019), op. cit.

¹⁵² Hart, K., (2024), op.cit.

Annexe II

Le rapport 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* ».

Parmi les études citées, celle réalisée par l'**European Economic Interest Grouping (EEIG) Alliance environnement** pour le compte de la Commission¹⁵³ souligne également que les divers instruments de la PAC n'ont pas permis, même si ce ne pouvait être leur seul objectif, d'arrêter le déclin de la biodiversité et la dégradation des habitats. Elle reconnaît néanmoins 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 et que « *certain instruments et mesures de la PAC (en particulier les MAEC, Natura 2000 et prairies permanentes) contribuent de manière significative à la conservation et, dans une moindre mesure, à l'amélioration de l'environnement* ». Elle alerte également sur le fait que la diversité des situations au sein des États-membres, 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. 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.

Un travail de modélisation réalisé sur le sujet¹⁵⁴ suggère cependant que l'intensité de la production augmenterait sur les terres restées en production si les paiements directs étaient supprimés, 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. 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 Sotte¹⁵⁵ 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.

Selon EEIG Alliance environnement¹⁵⁶, 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 de manière à contrer les pressions exercées sur la biodiversité par les pratiques de l'agriculture.**

¹⁵³ EEIG Alliance environnement (2019), op. cit.

¹⁵⁴ Brady et al. (2017), op. cit.

¹⁵⁵ Sotte, F. (2007), *La nature économique du droit à paiement unique*, Économie rurale.

¹⁵⁶ EEIG Alliance environnement (2019), op. cit.

Annexe II

Plus récemment, la Cour des comptes européennes a analysé les PSN de quatre États membres de l'UE (Espagne, Irlande, France, Pologne)¹⁵⁷ : 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 suite aux 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*¹⁵⁸, 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, ces derniers n'ont pas intérêt à générer volontairement des déficits de compétitivité prix pour leur propre secteur agricole¹⁵⁹. 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.

La mission a trouvé peu d'éléments concernant les outremer 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 2021¹⁶⁰, le CGAAER notait ainsi l'existence de très nombreuses politiques publiques en appui au secteur 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 POSEI¹⁶¹ 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 2015¹⁶², 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, ...

¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁸ 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.

¹⁵⁹ Régnier et al. (2024), op. cit.

¹⁶⁰ 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

¹⁶¹ 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

¹⁶² Blézat consulting (2014), *Évaluation du plan banane durable*, juillet

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 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 sur les aspects environnementaux, périmètre plus large que la biodiversité,

L'*Institute for climate economics* (I4CE), dans un rapport publié en septembre 2024 sur les financements publics du système alimentaire français¹⁶³, 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 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 sociales¹⁶⁴, 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 18), ce qui est vraisemblablement plus discriminant que le recours usuel à un scénario contrefactuel « *sans les aides* ».

¹⁶³ Rogissart L., Lecq S., Tayeb Cherif O., (2024), *Les financements publics du système alimentaire français : quelle contribution à la transition écologique ?* I4CE, septembre, Paris

¹⁶⁴ Sur un périmètre plus large que le périmètre *agricole* de la mission

Annexe II

Tableau 18 : 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 ;
- ◆ 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.)* ».

Dans une approche environnementale plus large que le seul sujet « biodiversité », I4CE 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 présentée ci-dessus pour fonder son analyse et a identifié près de 8,3 Md€ de moyens publics, soit 26 % des concours au secteur qui doivent faire l'objet d'un approfondissement quant à leurs effets sur la biodiversité

Les membres de la mission initialement composée également des missionnés du CGAAER n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur l'approche à arrêter concernant la qualification des moyens publics et des pratiques dommageables dans le secteur de l'agriculture. Ce sujet a conduit à la divergence entre les deux parties de la mission telle qu'elle est exposée dans le rapport.

Ce préalable étant rappelé, cette partie de l'annexe vise à identifier toutes les aides qui soit sont insuffisamment documentées pour s'assurer qu'elles ne financent aucune pratique dommageable, soit des instruments dont les contours peuvent faire l'objet d'une amélioration pour tendre vers des effets nuls voire positifs sur la biodiversité.

La mission a retenu le caractère perfectible des subventions adressées au secteur. Il s'agit donc d'identifier les moyens publics participant d'un écosystème qui est, comme présenté dans les parties précédentes, dommageable à la biodiversité dans son ensemble. En revanche, ce qu'a été capable de réaliser la mission, c'est d'identifier clairement les dispositifs qui ne sont pas dommageables 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. Au sein des aides découplées, 85 % des 5,7 Md€ dépensés chaque année nécessitent un approfondissement pour s'assurer qu'elles ne financent aucune pratique dommageable à la biodiversité

Pour mener ce travail, la mission a eu accès aux données détaillées des paiements de la PAC issues du RICA, avec un détail par OTEX et zones géographiques pour l'année 2023.

Ces informations, en complément du recensement agricole, offrent une photographie de la quasi-intégralité des paiements par type d'aide de la PAC, et en particulier de celle du paiement de base.

Tableau 19 : Détail des aides découplées pour 2023 (en k€)

Bénéficiaire	Nombre d'exploitations	Paiement de base (k€)	Paiement Jeunes Agriculteurs (k€)	Paiement redistributif (k€)	Paiement Ecoregime (k€)
Eco-régime BIO	31 344	239 573	27 124	64 075	203 123
Eco-régime HVE	15 707	144 224	6 945	38 638	92 561
Niveau supérieur (voie des pratiques ou voie des IAE*)	188 027	2 425 480	84 323	502 174	1 361 401
TOTAL	286 050	3 079 282	129 051	668 472	1 750 866
TOTAL des aides découplées					5 627 670

* Infrastructures agro-écologiques (IAE)

Source : Agence de service et de paiements (ASP), traitements Le Service de la statistique et de la prospective (SSP).

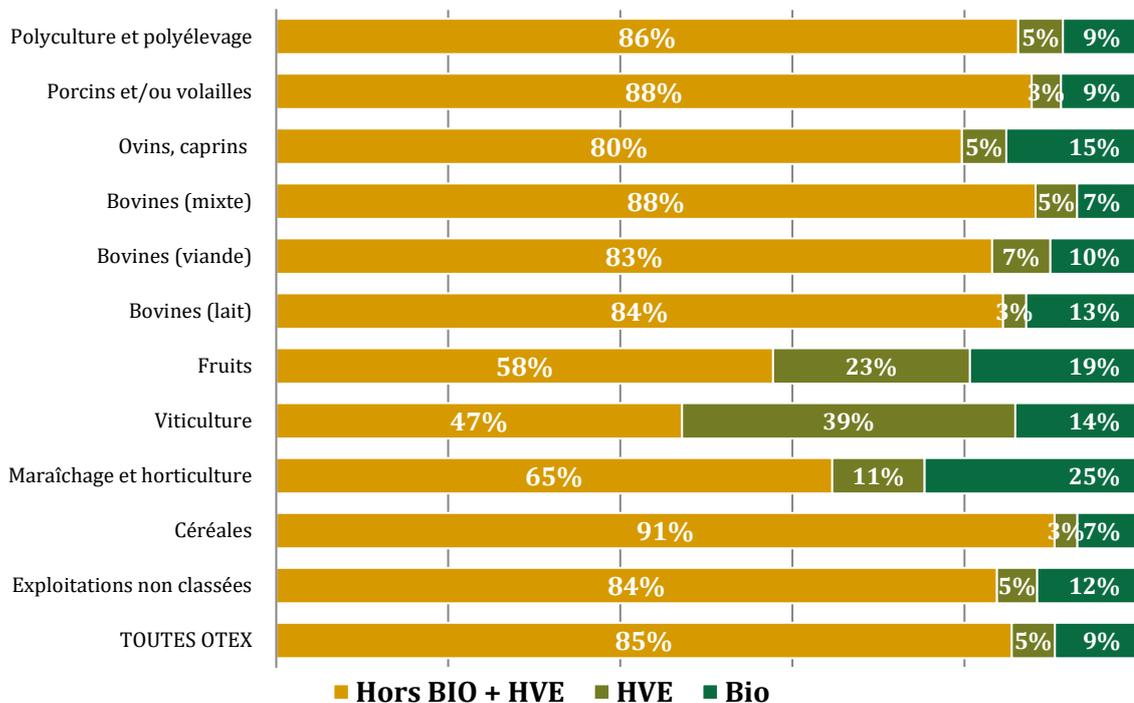
Annexe II

Au sein de ces dépenses, il est apparu que la pratique de l'agriculture biologique ne devait faire l'objet d'aucune proposition en vue d'en réduire les effets sur la biodiversité, tant la littérature scientifique évoquée précédemment a montré qu'au mieux, elle n'avait pas d'effet négatif sur la biodiversité, et au mieux, elle avait des effets favorables. **Ainsi, tout financement en faveur de l'agriculture biologique a été retiré du champ de la mission, en étant considéré comme non dommageable pour la biodiversité.**

Concernant le HVE, comme évoqué précédemment, ce dernier label s'inscrit dans une démarche environnementale, avec des modifications récentes au dispositif qui n'ont pas pu être évaluées. Si l'ancien format a fait l'objet de critiques documentées, le nouveau est censé répondre à des exigences accrues au regard de la biodiversité. A ce titre, la mission a souhaité identifier les exploitations ayant obtenu ce label, ces dernières pouvant déjà faire l'objet de résultats plus favorables à la biodiversité que des exploitations sans aucun label. Il s'agira par la suite de mener l'évaluation des nouveaux critères et de leurs effets sur la biodiversité.

Au niveau des paiements, la répartition par OTEX donne une répartition légèrement différente de celle du recensement agricole présentée dans la première partie de cette annexe. La répartition des paiements est présentée dans le graphique ci-dessous :

Graphique 19 : Répartition du paiement de base de la PAC 2023, par OTEX et par labels Bio et HVE.



Source : ASP, retraitement SSP.

Il y a donc des écarts entre la réalité des pratiques recensées et les paiements réalisés par la PAC. Ainsi, les paiements de base concernent plus d'exploitations, toutes OTEX confondues, ne relevant ni du Bio ou du HVE, que le recensement agricole relève :

- ◆ en nombre d'exploitations, toutes OTEX, le Bio concerne 12,1 % des exploitations recensées et 9,5 % des paiements de base ;
- ◆ dans les fruits, il y a 34 % de la SAU qui est recensée comme Bio, mais le Bio ne représente que 19 % des paiements de base de PAC pour cette OTEX ;

Annexe II

- ◆ dans les exploitations de porcins et volailles, le recensement agricole relève 93 % des UGB ne relevant ni du Bio ou du HVE, alors qu'elles reçoivent 88 % des paiements de base au titre de la PAC en 2023.

Les écarts sont donc parfois substantiels, entre la réalité des pratiques sur le terrain et les versements effectifs de la PAC. Ce constat invite à nouveau à formuler une recommandation relative aux données disponibles.

Concernant les aides couplées relevant des éco-régimes, les éléments du tableau ci-dessous.

Tableau 20 : Répartition des instruments découplés, hors paiements de base, par labels Bio et HVE en 2023 (en M€)

Instruments	Montant annuel moyen	% Bio	% HVE	Autres	Montant Bio	Montant HVE	Montant Ni Bio ni HVE
Eco-régime	1 678,7	12 %	5 %	83 %	194,7	88,8	1 395,2
Paiement redistributif	671,5	10 %	6 %	85 %	64,4	38,8	568,3
Paiement jeunes agriculteurs	116,3	21 %	5 %	74 %	24,4	6,3	85,6
TOTAL	2 466,5	11 %	5 %	83 %	283,5	133,9	2 049,1

Source : ASP, retraitement SSP.

La mission constate que les instruments en faveur des jeunes agriculteurs présentent une surreprésentation des pratiques d'agriculture biologique par rapport non seulement aux autres instruments, mais aussi par rapport aux paiements de base. Cet élément est intéressant concernant la biodiversité et le renouvellement générationnel en cours dans la population d'agriculteurs en France.

Pour les aides découplées, la mission retient donc trois montants, qui amèneront à formuler des propositions dans la suite de cette annexe :

- ◆ 4,9 Md€ sont identifiées comme des financements devant faire l'objet d'approfondissements prioritaires car soutenant des modèles agricoles dommageables à la biodiversité (cf. partie 2 de cette annexe). Il s'agit principalement du paiement de base, à l'exclusion des bénéficiaires relevant du label Bio et HVE ;
- ◆ 285 M€ relèvent d'exploitations labellisées HVE, et dont le suivi est à poursuivre tant ce label a pu être décrié et ses récentes modifications doivent être évaluées afin de pouvoir définitivement classer son action sur la biodiversité ;
- ◆ 536 M€ sont retirés de l'analyse.

4.4.1.1. Au sein des paiements directs, l'éco-régime fait office de nouveauté aux ambitions environnementales

Paiement direct aux exploitants agricoles, il est versé selon un engagement de leur part à mettre en place des pratiques agronomiques favorables au climat et à l'environnement. Ce paiement découplé est versé annuellement sur tous les hectares admissibles de l'exploitation. Contrairement au paiement vert de l'ancienne programmation, le montant de l'écorégime est indépendant du portefeuille de droits à paiement de base (DPB).

Annexe II

Ce nouveau dispositif est aussi critiqué, en particulier concernant le calibrage de ses critères. A ce titre, la mission observe que les versements ASP de cet instrument concernent la quasi-intégralité des exploitations en 2023 (cf. Tableau 24) : 252 277 exploitations ont touché des versements au titre de ce dispositif, sur les 286 050 recensées par l'ASP, organisme verseur des moyens de la PAC.

Au regard des résultats en matière de biodiversité observés et décrits dans la partie précédente de la présente annexe, la mission s'interroge sur l'efficacité de ces mesures, qui nécessiteront une évaluation à court terme.

Tableau 21 : Exploitations bénéficiaires et masses financières pour l'éco-régime 2023

Voies	Niveaux	Bonus	Nombre d'exploitations	Montant (€)
Voie des pratiques	Niveau de base	Avec bonus haies	496	2 157 000
		Sans bonus haies	14 103	63 745 000
		Ensemble	14 599	65 902 000
	Niveau supérieur	Avec bonus haies	5 334	34 732 000
		Sans bonus haies	173 896	1 289 142 000
		Ensemble	179 230	1 323 874 000
Ensemble			193 829	1 389 776 000
Voie des IAE	Niveau de base		2 367	9 653 000
	Niveau supérieur		7 310	34 839 000
	Ensemble		9 677	44 492 000
Voie certification	Standard	Avec bonus haies	3	27 000
		Sans bonus haies	124	816 000
		Ensemble	127	843 000
	Haute valeur environnementale	Avec bonus haies	371	2 219 000
		Sans bonus haies	14 035	90 637 000
		Ensemble	14 406	92 856 000
	Agriculture biologique	Avec bonus haies	1 560	9 488 000
		Sans bonus haies	27 696	194 474 000
		Ensemble	29 256	203 963 000
	Ensemble			43 789
Information incomplète (voie, niveau ou bonus haie)			4 982	21 505 000
Total			252 277	1 753 436 000

Source : ASP, calculs SSP, extraction des paiements du 19/10/2024 (France métropolitaine)

4.4.2. Concernant les aides couplées, 69 % du 1,0 Md€ dépensés chaque année nécessitent un approfondissement prioritaire

Pour les aides couplées, une analyse par les chiffres de versement de la PAC par l'ASP a été menée, et retranscrite dans le tableau 22.

Annexe II

Tableau 22 : Répartition des instruments d'aides couplées, par instrument et par labels Bio (ou identifiés comme non dommageable) et HVE en 2023

Instruments	Montants annuels (M€)	% non dommageable dont Bio	% HVE	Autres
Aides végétales	231,0			
Blé dur	6,1	3 %	14 %	83 %
Chanvre	1,6	100 %	0 %	0 %
Houblon	0,3	15 %	6 %	80 %
Pommes de terre féculières	1,9	0 %	2 %	98 %
Semences de graminées	0,4	1 %	6 %	92 %
Maraichage	9,9	69 %	1 %	30 %
Transformation des cerises Bigarreau	0,5	2 %	42 %	56 %
Transformation des pêches Pavie	0,1	13 %	61 %	26 %
Transformation des poires Williams	0,4	3 %	66 %	30 %
Transformation des prunes d'Ente	10,6	15 %	12 %	73 %
Transformation des tomates	2,6	16 %	18 %	66 %
Légumineuses à graines et aux légumineuses fourragères déshydratées ou destinées à la production de semences	91,7	100 %	0 %	0 %
Légumineuses fourragères	103,0	100 %	0 %	0 %
Riz	1,9	14%	20 %	66 %
Aides animales	776,3			
Aide ovine	100,9	11 %	7 %	83 %
Aide caprine	12,1	13 %	5 %	82 %
Aide bovine	653,4	7 %	6 %	87 %
Aide couplée bovine - Corse	1,9	11 %	1 %	88 %
Aide aux veaux	4,0	17 %	11 %	72 %
Aide aux petits ruminants - Corse	4,1	4 %	2 %	94 %

Source : ASP, retraitement SSP.

Pour les aides couplées, la mission retient trois montants pour chacune des lignes concernées :

- ◆ **691 M€ sont identifiées comme des financements devant faire l'objet d'approfondissement prioritaire car soutenant des modèles agricoles dommageables à la biodiversité (cf. partie 2 de cette annexe) ;**
- ◆ **50 M€ relèvent d'exploitations labellisées HVE ;**
- ◆ **265 M€ sont retirés de l'analyse, car relevant de l'agriculture biologique ou ayant fait l'objet d'analyse dédiée.**

Une analyse par instrument fait ressortir les éléments suivants, qui nécessitent une actualisation :

- ◆ pour le blé dur, au regard de son évaluation environnementale *ex ante*, la pratique serait cotée comme défavorable à la biodiversité (abordé par le rapport Sainteny de 2012, et le rapport du Gouvernement de mars 2024) ;
- ◆ pour le chanvre, il s'agit d'une culture économe en intrants, non dommageable tant la plante est en elle-même un réservoir potentiellement important de biodiversité ;
- ◆ pour le houblon, au regard de son évaluation environnementale *ex ante*, la pratique serait cotée comme défavorable à la biodiversité ;
- ◆ pour la pomme de terre féculière, au regard de son évaluation environnementale *ex ante*, la pratique serait cotée comme défavorable à la biodiversité ;

Annexe II

- ◆ pour les semences de graminées, outre l'enjeu de souveraineté, au regard de son évaluation environnementale *ex ante*, la pratique serait cotée comme défavorable à la biodiversité ;
- ◆ pour le maraîchage, il s'agit d'une aide au petit maraîchage (soit les exploitations de moins de 3 ha) dont le dimensionnement et le recours est au moins à 69 % pour de l'agriculture biologique, en fait un instrument peu utilisé pour des pratiques dommageables ;
- ◆ pour les fruits et légumes transformés, au regard de son évaluation environnementale *ex ante*, la pratique serait cotée comme défavorable à la biodiversité ;
- ◆ pour les légumineuses, l'instrument est traité dans le rapport Sainteny ainsi que dans le rapport du Gouvernement de mars 2024 en lien avec des enjeux de souveraineté. Il s'agit de pratiques économes en azote et dont l'impact est considéré comme positif dans l'évaluation environnementale *ex ante* du PSN. Il nécessite donc une étude approfondie pour quantifier la réalité des effets de ces pratiques sur la biodiversité car il est encore faiblement approprié par les agriculteurs biologiques (à 21 %) ;
- ◆ pour le riz, abordé également dans le rapport Sainteny et le rapport du Gouvernement de mars 2024, au regard de son évaluation environnementale *ex ante*, la pratique serait cotée comme défavorable à la biodiversité ;
- ◆ sur les aides couplées animales, outre les remarques du rapport Sainteny précédemment cité, les nouveaux critères qui définissent l'aide, définis à l'UGB, nécessitent d'être améliorés au regard de seuils fixés à 1,4 UGB (alors que ce seuil est le palier à l'élevage intensif Colson et Chatellier (1994), INRA) et 120 UGB (soit 80 vaches, v/s PAC précédente ou plafond était fixé à 139 vaches – en 2019, dans la PAC précédente, près de 220 000 vaches relevaient de la tranche 80 – 139 vaches). Par ailleurs, comme souligné dans l'évaluation environnementale *ex ante* du PSN une diminution du cheptel national sans action sur la consommation domestique n'aurait comme conséquence que la délocalisation d'une partie de la production avec un effet défavorable sur l'impact carbone, et potentiellement aggravé en cas de changement d'affectation des terres. La décapitalisation du cheptel a également un impact déjà évoqué sur la difficulté à maintenir les prairies permanentes. L'étude nécessaire pour clarifier toute modification de cet instrument est donc à mettre en perspective de dommages à la biodiversité qui pourraient être importés de l'étranger et du maintien des prairies permanentes en France.

4.4.3. Concernant les interventions sectorielles, 34 % des 270 M€ concernés, soit 11 instruments sur les 19 au total, nécessitent un approfondissement

Concernant les instruments en faveur de l'apiculture, ils sont *a priori* favorables à la biodiversité, tant ils concernent des aides au développement des abeilles.

Pour les fruits et légumes, le seuil d'intervention à caractère environnemental a été porté de 5 à 15 %. L'évaluation environnementale *ex ante* du PSN cite plusieurs exemples de stratégies de valorisation économique à externalités positives telles que la certification verger écoresponsable ou encore la garantie sans résidu de pesticides auxquelles la filière a recours. Estimées neutres à positives dans l'évaluation environnementale.

Pour l'olive et l'huile d'olive, elles sont estimées neutres à positives dans l'évaluation environnementale, et nécessitent un approfondissement concernant les seuls effets sur la biodiversité.

Annexe II

Pour la viti-viniculture, l'introduction d'un seuil minimal d'intervention à caractère environnemental est de 5 %. L'intervention en faveur de la restructuration du vignoble est associée à un objectif d'adaptation au changement climatique. L'aide à la distillation des sous-produits est favorable à l'environnement. Les instruments sont estimés neutres à positifs dans l'évaluation environnementale, et à approfondir concernant les enjeux de biodiversité.

Pour la viande bovine, et notamment le veau label rouge, il s'agit d'une filière particulièrement intensive en main d'œuvre et qui s'inscrit dans un objectif social et économique de maintien d'un savoir-faire sur le territoire ainsi que de la production de viande de qualité. Les aspects enjeux de biodiversité ne sont pas traités et nécessitent un approfondissement d'instruments *a priori* peu favorables à la biodiversité.

Pour les protéines végétales, l'instrument est *a priori* favorable.

Pour le riz, en cohérence avec la cotation aide couplée, l'instrument est *a priori* dommageable.

Les aides au secteur cunicole nécessitent un approfondissement pour évaluer la réalité de la pratique et de ses effets sur la biodiversité.

On ne dispose pas de données permettant d'identifier les bénéficiaires des interventions sectorielles, qui ne sont d'ailleurs pas toujours destinées aux exploitations agricoles.

Ces éléments qualitatifs sont à analyser à la lumière des données disponibles sur les secteurs, à savoir la nature des paiements effectués par l'ASP par instrument et label, ainsi que par les études spécifiquement menées sur certains dispositifs.

Ainsi, instrument par instrument, si une filière spécifique et identifiable est ciblée, alors un croisement est effectué avec le tableau construit par le SSP sur la part des exploitations aux pratiques vertueuses (cf. partie 1).

4.4.4. La gestion des risques et l'assurance récolte sont à date des outils non discriminants des pratiques agricoles

Aujourd'hui, le soutien public à la gestion des aléas de production se fait de façon indifférenciée aux pratiques mises en œuvre par les exploitations concernées. Dans l'objectif de maximiser le soutien et les orientations des exploitations vers des pratiques plus favorables à la biodiversité, il pourrait être mis en œuvre une liste de pratiques soutenues par cet instrument.

Néanmoins, les conséquences économiques et sociales seraient lourdes pour les exploitations évincées du dispositif. Dans les faits, cet instrument soutient aujourd'hui des exploitations qui ont recours à des pratiques dommageables pour la biodiversité tout autant que celles ayant des pratiques favorables.

4.4.5. Les dépenses fiscales non éco-conditionnées qui nécessitent un approfondissement relèvent en grande partie des soutiens aux carburants

Pour les dépenses fiscales, les montants les plus importants concernent les aides au carburant, qui ne sont pas conditionnées.

Pour les dépenses fiscales relevant de l'impôt sur le revenu, il s'agit principalement de dépenses fiscales dont les contours ne sont pas suffisamment précis pour s'assurer qu'elles ne soutiennent pas de manière indirecte des pratiques dommageables à la biodiversité. C'est le cas des dépenses suivantes :

- ◆ l'abattement sur les bénéfices réalisés par les jeunes agriculteurs ;
- ◆ le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles qui n'utilisent pas de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active du glyphosate ;

Annexe II

- ◆ le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles disposant d'une certification d'exploitation à haute valeur environnementale ;
- ◆ le crédit d'impôt au titre des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour assurer leur remplacement ;
- ◆ la déduction fiscale pour valorisation du cheptel.

Tableau 23 : Récapitulatif des dépenses fiscales selon les labels, 2024.

Dépenses fiscales	Montant	Non domm.	A approfondir	A approfondir en priorité
Énergies (P 149)	1 139,0	121,1	53,7	964,3
Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés (P 149)	883,0	695,3	21,7	166,0
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (P 113, P 123 et P 149)	123,0	13,6	5,7	103,7
Mutations (ventes et transmissions, P 149)	2,0	2,0	0,0	0,0
Intrants agricoles (P 149)	2,0	2,0	0,0	0,0
Soutien aux ventes des produits de l'élevage (P 149)	3,0	0,0	0,0	3,0
TOTAL	2 152,0	834,0	81,0	1 237,1

Source : Mission, ASP, retraitement SSP.

Il s'agit donc de 14 dépenses fiscales sur les 31 identifiées qui nécessitent d'être révisées pour s'assurer d'une dommageabilité nulle.

4.4.6. Les dépenses sociales importantes dans le secteur de l'agriculture ne font l'objet d'aucune éco-conditionnalité

Les allègements de charges sociales spécifiques à l'agriculture sont à répartir entre secteurs au prorata des bénéficiaires.

Le financement des régimes de retraite est hors champ de la mission.

4.4.7. Concernant les aides du 2^{ème} pilier, plus de 80 % des instruments soutiennent des pratiques qui ne sont pas dommageables à la biodiversité et près de 25 % des montants des aides du FEADER nécessitent un approfondissement

Les aides du FEADER sont pour l'essentiel les aides à l'installation, aux investissements et à la gestion des risques, cette dernière ayant été traitée plus haut. Les aides à l'installation et aux investissements sont octroyées par les Régions qui ont chacune leurs propres critères de sélection des dossiers que la mission n'a pas été en capacité d'analyser. De manière générale les préoccupations environnementales font partie des critères.

Tableau 24 : Répartition par labels des instruments de la programmation annuelle moyenne du FEADER

Instruments	TOTAL	Non domm.	A approfondir	A approfondir en priorité
Indemnité de compensation des handicaps naturels (ICHN)*	716,8	716,8	0,0	0,0
Aides à l'agriculture biologique*	196,6	196,6	0,0	0,0
Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)*	196,9	196,9	0,0	0,0

Annexe II

Instruments	TOTAL	Non domm.	A approfondir	A approfondir en priorité
Aménagements ruraux et investissements*	260,0	61,1	0,0	198,9
Aides diverses*	398,9	187,4	11,7	199,8
TOTAL FEADER	1 769,2	1 358,7	11,7	398,7

Source : ASP, retraitement SSP.

Sur les 94 instruments que comprend le FEADER, 77 instruments soit plus de 80 %, ne financent pas de pratiques dommageables.

4.4.8. Synthèse

Les moyens, de toute nature, dédiés au secteur de l'agriculture représente plus de 31,4 Md€ en 2024. Ils regroupent les dépenses du budget de l'Etat, des fonds européens et en particulier de la PAC mais aussi des dépenses sociales et fiscales bénéficiant aux acteurs du secteur.

Dans une approche visant à améliorer ce qui pouvait l'être au regard d'enjeux liés à la biodiversité, la mission a identifié 8,3 Md€ devant faire l'objet d'études approfondies pour limiter et arrêter les pratiques dommageables à la biodiversité.

Etant entendu que les financements sont des leviers pour réorienter les pratiques, c'est cette démarche qui aboutit au résultat du tableau ci-dessous.

Tableau 25 : Récapitulatif

Financiers	Financements (M€)	A approfondir en priorité (M€)	%	A approfondir	%
Fonds européens	9 076,0	6 255,1	69%	433,7	5%
Dépenses budgétaires	5 619,3	236,4	4%	0,4	0%
Dépenses fiscales	2 152,0	1 237,1	57%	81,0	4%
Dépenses sociales (TO-DE)	466,0	466,0	100%	-	0%
Financements par les collectivités locales	313,5	70,7	23%	2,1	1%
Dépenses des opérateurs	8 912,0	-	-	-	-
Financements interprofessionnels	4 891,1	-	-	-	-
TOTAL	31 430,0	8 265,2	26 %	517,1	2%

Source : Mission.

5. Des pistes de réformes à inscrire dans le cadre économique et social contraint de l'agriculture

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 puisse être 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).

Annexe II

La mission rappelle également 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.

Pour rappel, les préoccupations relatives à l'environnement et à la biodiversité en particulier sont aussi portées à travers des outils nationaux, notamment dans le cadre de la planification écologique. Il convient que la politique agricole de la France intègre pleinement la planification écologique afin que l'ensemble des enjeux – notamment celui du renouvellement des générations – soient portés au juste niveau. Afin d'assurer une cohérence entre les dispositifs européens et nationaux, il convient naturellement de vérifier que leurs objectifs n'entrent pas en conflit et que les instruments nationaux ne se bornent pas à compenser les effets négatifs de dispositifs européens insuffisamment conditionnés sur l'aspect biodiversité.

5.1. La politique agricole commune peut faire l'objet d'adaptations permettant de renforcer la protection de la biodiversité des milieux agricoles dans le cadre du PSN

5.1.1. 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, 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 (y compris paiement spécifique agriculture biologique). Même si on ne peut pas exclure que cette adhésion des exploitations agricoles puisse découler en partie des progrès réalisés par tous, cette réalité démontre également que l'éco-régime est détourné de son caractère incitatif à la transition écologique de l'agriculture et conforté dans son rôle de rémunération de toutes les pratiques.

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.

Annexe II

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 suffisamment attractif au maintien de l'agriculture biologique est une piste que la mission recommande au regard de ses bienfaits avérés pour la biodiversité.**

Il pourrait être envisagé de redonner à l'éco-régime son caractère incitatif au changement de pratiques en, d'une part, augmentant les paiements pour l'agriculture biologique, et, d'autre part, en créant un nouveau niveau d'ambition de l'éco-régime accessible aux exploitations (non bio) les plus vertueuses en l'état de leurs pratiques.

Ainsi, un bonus « couverture des sols », enjeu clé pour le stockage de carbone, la lutte contre l'érosion, 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.

Dans le même pas de temps, les surplus disponibles liés à l'arrêt des conversions à l'agriculture biologique¹⁶⁵ pourraient être utilisés pour renforcer les actions les plus bénéfiques à la biodiversité, et en particulier aux exploitations en polyculture élevage dont les pratiques diversifiées sont particulièrement favorables à la sobriété en intrants (meilleure autonomie en azote) et 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 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.

Des simulations réalisées par le Commissariat général au développement durable (CGDD) à partir des données 2023 montrent que ces propositions pourraient être financées en réduisant la rémunération (en €/ha) du niveau de base qui ne concernait en 2023 que 6 % des exploitations bénéficiant de l'éco-régime, a priori les moins engagées dans la transition.

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

Les évolutions de la conditionnalité ont abouti à en faire un levier vers des pratiques moins dommageables 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. L'insuffisance de la conditionnalité, bien qu'elle ait été renforcée (mais dans une moindre mesure qu'initialement prévu suite aux assouplissements introduits au niveau UE au printemps 2024 – voir *supra*), est souvent mise en avant également. Une plus grande sélectivité de l'accès au niveau 2 de l'éco-régime est une piste qui mérite aussi d'être explorée.

¹⁶⁵ 90 millions en 2023

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 concernant les enjeux environnementaux, 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.

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. Le sujet des débouchés se pose aussi pour les productions animales avec la dédensification du maillage d'abattoirs, en forte réduction sur tout le territoire, et de laiteries, particulièrement perceptible dans ces zones.

5.1.3. Une réorientation des moyens du FEADER pour soutenir les pratiques les plus favorables est possible dans le cadre de la PAC

La mission recommande d'étudier une dotation plus importante des MAEC¹⁶⁶, qui compensent la perte ou le manque à gagner résultant de la mise en œuvre d'une pratique (obligation de moyens). De nouvelles MAEC peuvent également être envisagées pour couvrir des enjeux insuffisamment pris en compte (en faveur de pollinisateurs ou de la qualité de l'eau).

La mission considère également qu'il pourrait être utile de les transformer pour partie en paiements pour services environnementaux 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'évènements 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.

¹⁶⁶ 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

Annexe II

Enfin, l'enveloppe consacrée à la connaissance, à l'information et au conseil pourrait certainement elle aussi être renforcée 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 comptes¹⁶⁷ recommande de cibler davantage les aides du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) sur les innovations ayant un pouvoir de transformation, 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, la prise en compte des agriculteurs semble un préalable nécessaire à toute proposition. Sans pouvoir le documenter, la mission attire l'attention sur le « *sens* » que les agriculteurs pourraient trouver 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. Afin de rendre ces mesures suffisamment attractives, dans des territoires et pour le type de production sur lesquels les déployer en priorité, le niveau de rémunération sera 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.

Pour dégager de nouveaux moyens sur le second pilier, une révision du taux de transfert de l'enveloppe de FEAGA vers l'enveloppe de FEADER peut être envisagée. La France, avec un taux de transfert de 7,53%, peut 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%). A 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). Si une modification de ce taux représente des arbitrages difficiles dans le contexte du secteur agricole actuel, la mission suggère d'aller vers un taux situé entre 10 % et 15 %. Toutefois, toute modification de ce taux représente des arbitrages difficiles dans le contexte actuel du secteur agricole et nécessitera un dialogue préalable avec le ministère des Finances et les Régions pour définir les capacités de co-financement nationaux.

Alors que dans les cinq ans qui viennent la moitié des 400 000 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 du second pilier, il pourrait être pertinent de réorienter 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 LEADER¹⁶⁸. Ces analyses seraient à mener suffisamment tôt avant la fin de la programmation afin de disposer d'éléments pour la construction du prochain PSN.

¹⁶⁷ Cour des comptes : *L'innovation en matière agricole : une contribution essentielle à la transition agroécologique* – Février 2025

¹⁶⁸ Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, programme européen de développement rural qui vise à soutenir le développement des territoires ruraux.

5.2. Cibler prioritairement les aides à la conversion vers l'agro-écologie sur les zones les plus riches en biodiversité apparaît également comme un outil permettant d'obtenir des résultats tangibles dans ce domaine et en matière de santé publique

Il semble nécessaire d'accroître les aides à des pratiques agricoles moins impactantes dans les zones disposant encore de la biodiversité la plus riche - les aires protégées - et où les enjeux de santé publique sont les plus forts (aires de captage pour l'eau potable, agriculture en proximité des habitations). Un bilan dressé par le MASA¹⁶⁹ montre que seules 4 % des surfaces en aires d'alimentation de captage sont couvertes par une MAEC / aide à la conversion à l'agriculture biologique contre 9 % de la SAU hexagonale. Le ciblage des zones à enjeux, censé être le point d'entrée du déploiement des mesures, n'atteint donc pas son objectif.

Il apparaît en effet nécessaire à la mission d'étudier la possibilité de compenser/indemniser les exploitations exposées à des désavantages spécifiques résultant de certaines exigences environnementales obligatoires. 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 envisagée pour les zones en situation critique pour la qualité de l'eau (zones soumises à contraintes environnementales ZSCE notamment).

De même, les efforts mis en place pour la préservation des infrastructures agro-écologiques (IAE)¹⁷⁰ mérite d'être poursuivie. La préservation des haies a été intégrée dans la BCAE8, et demeure même la seule obligation suite à son assouplissement. En sus, les agriculteurs peuvent bénéficier, dans le cadre de l'éco-régime, d'un bonus haies de 20 euros/ha ou s'ils dépassent 7 % ou 10 % de SAU en IAE et jachères d'une rémunération supplémentaire. Enfin, de façon alternative, ils peuvent également être rémunérés dans le cadre du 2ème pilier pour l'entretien durable des IAE (MAEC 70.14 = 0,8 euros/an/ml sur 5 ans). Pourtant le dispositif est jugé trop complexe et fait l'objet de nombreuses critiques. Il apparaît à cette mission que les haies et plus largement les infrastructures agro-écologiques sont un des éléments essentiels de la préservation et de la restauration de la biodiversité et que leur intégration dans la conditionnalité doit être préservée, et les aides financières pour leur maintien et leur développement être poursuivies.

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 pour la mise en place de services pour paiement environnementaux. Néanmoins, une réforme du second pilier semble également nécessaire afin de sortir de la logique de rémunération selon les seuls surcoûts et manques à gagner.

¹⁶⁹

https://professionnels.ofb.fr/sites/default/files/pdf/jet/Jet%202024%20CDR%20Captages_pr%C3%A9sentation%20MASAF_MAEC-AAC.pdf

¹⁷⁰ Haies, Alignement d'arbres, Arbres isolés, Boquets, Mares, Fossés non maçonnés, Bordures non productives, Jachères, Jachère mellifères, Murs traditionnels