



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.1.2026
COM(2026) 37 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le fonctionnement du nouveau modèle de mise en œuvre par les États membres et la contribution des plans stratégiques relevant de la PAC des États membres au respect des engagements pris par l'Union en matière d'environnement et de climat

{SWD(2026) 19 final}

INTRODUCTION

Depuis son introduction, la politique agricole commune (PAC) a considérablement évolué pour répondre aux besoins émergents et adapter ses modalités. **Le nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC 2023-2027 a mis l'accent non plus sur le respect des règles détaillées de l'UE, mais sur une politique fondée sur les performances et axée sur les objectifs. Le modèle vise à obtenir des résultats tangibles et à atteindre les objectifs communs, tout en laissant aux États membres une plus grande marge de manœuvre pour décider des détails de la politique.**

Les éléments centraux de ce modèle sont les suivants: i) un outil de planification unique — un plan stratégique relevant de la PAC pour chaque État membre¹ — intégrant pour la première fois les instruments des deux fonds de la PAC dans des stratégies d'intervention communes; ii) une plus grande participation des parties prenantes; et iii) l'accent mis sur les performances, avec la mise en place d'un cadre de performance commun et le processus d'examen des performances. Cette approche a été introduite pour améliorer la cohérence et accroître l'efficacité des interventions de la PAC, tout en répondant mieux aux besoins nationaux spécifiques et variés pour contribuer à la réalisation des objectifs communs de la PAC de l'UE. Le nouveau modèle de mise en œuvre intègre également une nouvelle approche en matière d'assurance, dans le cadre de laquelle les contrôles se concentrent sur la conception et le fonctionnement des systèmes de gouvernance des États membres plutôt que sur le contrôle des bénéficiaires individuels.

Ce modèle de mise en œuvre a déjà fait l'objet de plusieurs ajustements et simplifications sur la base des retours d'information des parties prenantes et des demandes des États membres après deux ans de mise en œuvre. Les enseignements tirés de sa mise en œuvre ont également guidé la proposition pour la future période 2028-2034.

Le présent rapport répond à la demande des colégislateurs [article 141, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil²] de présenter des informations sur le fonctionnement du nouveau modèle de mise en œuvre et une première évaluation de la contribution des interventions prévues dans les 28 plans stratégiques relevant de la PAC pour respecter les objectifs de l'UE en matière d'environnement et de climat.

I. FONCTIONNEMENT DU NOUVEAU MODELE DE MISE EN ŒUVRE PAR LES ÉTATS MEMBRES

A. Conception stratégique et davantage fondée sur des données probantes des plans relevant de la PAC

La Commission a présenté une proposition de réforme de la PAC en 2018, conformément au cadre financier pluriannuel 2021-2027. À la suite de négociations entre les

¹ À l'exception de la Belgique.

² Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013 (JO L 435 du 6.12.2021, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj>).

colégislateurs de l'UE, les règlements relatifs à la PAC n'ont été adoptés qu'en 2021, pour être opérationnels à partir du 1er janvier 2023.

Afin d'aider les États membres à élaborer et à concevoir leurs plans relevant de la PAC, la Commission a lancé un dialogue structuré en 2020, comportant des échanges sur la situation de l'agriculture et des zones rurales dans chaque État membre, et a publié des recommandations spécifiques en décembre 2020³.

Pour concevoir leurs interventions, les États membres étaient tenus de procéder à une évaluation approfondie des besoins, sur la base d'une analyse des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces (AFOM) de leur territoire et de leur secteur agroalimentaire, et d'élaborer une logique d'intervention précise. L'évaluation devait être exhaustive et indiquer si les besoins seraient satisfaits au moyen des plans relevant de la PAC ou d'autres outils européens ou nationaux considérés comme mieux adaptés à l'objectif poursuivi.

Les plans ont été approuvés par la Commission au cours du second semestre de 2022 à la suite des réponses formelles aux lettres d'observations de la Commission pour chaque plan présenté.

1- Nouvelle gouvernance

La planification stratégique a conduit à des réorganisations et à de nouvelles méthodes de travail dans les administrations des États membres. Un plan unique couvrant toutes les interventions a nécessité une plus grande collaboration entre les services chargés des paiements directs, du développement rural et de l'appui sectoriel, mais aussi une meilleure coordination entre les ministères/services régionaux et nationaux. Les États membres disposant de solides pratiques de collaboration entre les administrations, avec des responsabilités clairement établies et des canaux d'échange efficaces, ont été en mesure de s'adapter plus rapidement à ce nouveau modèle de mise en œuvre. Toutefois, les États membres ayant une répartition spécifique des compétences nationales et régionales ont rencontré quelques difficultés.

La dynamique varie considérablement d'un État membre à l'autre, mais le nouveau modèle de mise en œuvre a permis d'améliorer la gouvernance de la PAC grâce à des dispositions juridiques explicites sur le rôle du partenariat. La participation requise des parties prenantes à la conception et à la mise en œuvre des plans a permis un meilleur alignement sur les besoins des États membres. Toutefois, si les contributions régionales/territoriales étaient possibles dans les plans, certaines régions ont estimé qu'elles avaient moins leur mot à dire dans la conception des plans et certaines contributions ont été transmises en retard en raison de problèmes de coordination nationale. La longueur des plans (souvent plusieurs milliers de pages) a également été pointée comme un problème par plusieurs autorités de gestion et parties prenantes.

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Recommandations aux États membres en ce qui concerne leur plan stratégique relevant de la politique agricole commune, COM/2020/846 final.

2- Conception fondée sur une évaluation des besoins et différents choix de planification

Pour élaborer leurs plans, les États membres ont utilisé l'analyse AFOM, la procédure de partenariat, les recommandations de la Commission et les lettres d'observation. Ils ont souligné que, si l'analyse et l'identification des besoins ont eu lieu dans de bonnes conditions, l'adoption tardive de la législation de l'UE a réduit le temps consacré à affiner la conception et la planification des interventions et à innover. L'anticipation au niveau national est essentielle à ce stade.

Les plans ont été largement utilisés pour répondre aux besoins socio-économiques, environnementaux et climatiques. Pour la période 2023-2027, 8 % de la dotation de la PAC était prévue pour le développement rural en plus de l'agriculture. En ce qui concerne les énergies renouvelables, l'innovation, la numérisation, la gestion des risques, le partage des connaissances et, dans une certaine mesure, les mesures de politique rurale, certains États membres ont prévu d'atteindre leurs objectifs à l'aide également d'autres financements de l'UE ou financements nationaux, ce qui nécessite une coordination plus étroite et a révélé le potentiel de synergies supplémentaires.

Une bonne planification est la pierre angulaire d'un modèle fondé sur les performances, mais elle s'est révélée difficile. La planification des réalisations annuelles, des montants unitaires et des indicateurs de résultat (cibles) pour les exercices 2023 à 2027 exigeait des données pertinentes, des éléments probants de la part des parties prenantes et du personnel expérimenté. Les États membres ont adopté différentes stratégies, avec une programmation très détaillée pour certains (par exemple, de nombreux montants unitaires et de nombreuses réalisations au niveau de chaque sous-intervention), tandis que d'autres ont opté pour un niveau de détail moins précis (par exemple, au niveau de chaque intervention). Par exemple, 1 913 interventions et 10 754 sous-interventions sont prévues dans les 28 plans relevant de la PAC. Les types d'intervention les plus diversifiés sont les interventions en faveur de l'environnement et du climat (5 282 sous-interventions) au titre du développement rural et des investissements (2 172).

3- L'évaluation des plans a nécessité une approche globale

Dans son évaluation, la Commission a examiné si les plans présentés étaient conformes aux exigences de la législation de l'UE et contribuaient à la réalisation de 10 objectifs spécifiques de la PAC. Une attention particulière a été portée à la contribution de la stratégie d'intervention prévue à la réalisation des objectifs en matière d'environnement et de climat, y compris certains objectifs du pacte vert pour l'Europe, ainsi qu'à la cohérence avec la législation de l'UE en matière d'environnement et de climat⁴ et à la contribution à celle-ci, sans recul par rapport à la période 2014-2022⁵.

L'ambition de la PAC est exprimée dans les valeurs cibles fixées au niveau des indicateurs de résultat, qui doivent être atteintes au moyen des interventions soutenues. Elle se retrouve également dans les exigences détaillées et les conditions d'éligibilité de ces interventions. À l'appui de l'évaluation objective des plans, d'un point de vue environnemental et

⁴ Voir annexe XIII du règlement (UE) 2021/2115.

⁵ Article 105 du règlement (UE) 2021/2115.

climatique, une matrice élaborée par le Centre commun de recherche a fourni des éléments probants sur le lien entre les pratiques agricoles et les objectifs⁶.

L'évaluation objective de l'adéquation de la stratégie d'intervention et des niveaux cibles de chaque plan au regard des besoins et objectifs nationaux recensés par l'État membre constituait un processus complexe, notamment en raison i) de situations et de priorités différentes dans les États membres; ii) de différents niveaux de planification; iii) des liens complexes entre les interventions et les valeurs cibles; iv) des valeurs cibles exprimées dans une unité différente par rapport aux objectifs (par exemple, la part de la superficie par rapport à l'évolution en éq. CO₂); et v) de la législation ou des outils nationaux autres que la PAC qui contribuent à la réalisation des mêmes objectifs.

B. La mise en œuvre des plans est en bonne voie

Après l'adoption du droit dérivé de l'Union à la fin de 2022, les États membres ont achevé la mise en œuvre de leur cadre national de mise en œuvre de la PAC (législation, procédures de demande, systèmes informatiques). Les administrations ont supporté une charge de travail considérable, d'autant plus que la mise en œuvre des programmes de développement rural 2014-2022 se poursuivait en parallèle pendant trois années supplémentaires (jusqu'à la fin de 2025). En pratique, cela a entraîné des problèmes de capacité et d'importantes contraintes de temps dans le développement des outils informatiques, la préparation des appels à projets et, parfois, des retards et une communication tardive avec les bénéficiaires, ce qui a eu une incidence sur l'adoption et la perception par les agriculteurs.

Les rapports annuels de performance, principal outil de communication du nouveau modèle de mise en œuvre, comportent deux parties: l'une, qualitative, présente les progrès accomplis dans la mise en œuvre des plans, tandis que l'autre, quantitative, fournit des indicateurs de performance et des justifications en cas d'écarts par rapport aux valeurs intermédiaires des indicateurs de résultats.

En raison du calendrier de mise en œuvre des interventions, le rapport de performance pour l'exercice 2024 présenté en février 2025 était le premier rapport contenant des données sur tous les indicateurs de résultat et la plupart des interventions prévues. Dans le cadre du nouveau modèle de mise en œuvre, les États membres ont prévu pour la première fois des réalisations et des résultats annuels liés à l'aide au revenu, au développement rural et aux interventions sectorielles.

1- Bonne planification des interventions fondées sur la surface

La comparaison de la planification et de la réalisation permet d'évaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans et les difficultés rencontrées.

- L'aide de base au revenu est l'intervention dont l'adoption par les agriculteurs est la plus proche de la planification au niveau de l'UE (100 %), mais aussi dans chaque plan.
- L'utilisation de l'aide redistributive au revenu correspond à 98 % de la valeur prévue de l'UE, avec quelques variations entre les plans.

⁶ Voir références 1, 2 et 9 dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport. Des références, ainsi que des données supplémentaires, figurent dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

- Toutefois, l'aide couplée au revenu et les aides complémentaires pour les jeunes agriculteurs ont été plus difficiles à planifier.
- En tant qu'instrument nouvellement introduit, l'adoption des éco-régimes a généralement été sous-estimée, étant donné qu'ils couvrent 10 % de surface de plus que prévu au niveau de l'UE, avec des variations importantes entre les plans.

Au niveau de l'UE, le recours à l'aide liée à la surface dans le cadre du développement rural a atteint entre 87 % et 91 % de la surface prévue. Les projets d'investissement, d'aide à l'installation et de formation ou de coopération sont généralement lents à démarrer au cours des premières années de la période de programmation, en particulier si les nouvelles interventions recoupent des mesures similaires de la période de programmation précédente. Dans l'ensemble, les dépenses dans ces domaines ont été moins importantes que prévu, à l'exception des investissements non productifs dans les exploitations agricoles.

2- Difficultés de planification des montants unitaires des interventions

Les États membres peuvent ajuster le paiement au bénéficiaire en fonction du recours à une intervention (dans une fourchette), compte tenu de la difficulté d'anticiper le recours et de la nécessité de mieux gérer les enveloppes financières. La moitié seulement des éco-régimes ont été payés au montant de référence unitaire ($\pm 10\%$). Le soutien couplé a généralement été plus récompensé que prévu, avec un taux d'utilisation plus faible que prévu. Il a été difficile d'affiner l'aide à l'investissement, étant donné que seulement 23 % des sous-interventions ont été versées au montant de référence moyen ($\pm 10\%$). Les écarts observés étaient principalement dus aux changements intervenus dans le contexte économique et géopolitique depuis l'élaboration des plans ou au manque de précision des estimations relatives à l'utilisation des mesures.

3- Suppression de l'apurement des performances

L'objectif de l'exercice annuel d'apurement des performances était de vérifier que toutes les dépenses déclarées correspondaient à une réalisation. Pour le vérifier, le montant unitaire réalisé calculé sur la base du rapport annuel de performance a été comparé avec le montant unitaire (maximal) prévu dans le plan, et ce pour chaque intervention. Après deux années de mise en œuvre, il est devenu évident que la charge administrative liée à l'exercice annuel d'apurement des performances, en particulier la nécessité de justifier chaque écart par rapport au montant unitaire, n'était pas proportionnée à l'assurance supplémentaire fournie concernant les dépenses au titre de la PAC. Son abandon a donc été proposé dans le train de mesures de simplification de la PAC de 2025⁷, sans qu'il soit porté atteinte à la capacité de l'Union d'assurer une surveillance et une assurance budgétaires efficaces.

⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/2115 en ce qui concerne le système de conditionnalité, les types d'intervention sous la forme de paiements directs, les types d'intervention dans certains secteurs et dans le cadre du développement rural et les rapports annuels de performance, ainsi que le règlement (UE) 2021/2116 en ce qui concerne la gouvernance des données et de l'interopérabilité, la suspension des paiements liée à l'apurement annuel des performances et les contrôles et les sanctions, COM/2025/236 final.

4- Certains écarts par rapport aux valeurs intermédiaires en raison du début de la mise en œuvre, mais aucune mesure corrective n'est encore requise

Sur la base du rapport de performance de 2024, la Commission a procédé en 2025 au premier examen bisannuel des performances⁸, en tenant compte d'une sélection de 22 indicateurs de résultat. **Tous les rapports de performance affichaient des écarts supérieurs à 35 % pour un ou plusieurs indicateurs de résultat**, principalement liés aux interventions en faveur du développement rural: connaissances et innovation, investissements dans la modernisation des exploitations agricoles, meilleure organisation de la chaîne d'approvisionnement et terres boisées. Les justifications des États membres faisaient principalement état de retards dans la mise en place du nouveau cadre et de l'utilisation des enveloppes financières restantes des programmes de développement rural 2014-2022 finançant des mesures similaires. Selon les États membres, la plupart de ces difficultés seront résolues à moyen terme et ne devraient pas avoir d'incidence sur les valeurs cibles finales.

Les écarts ont été examinés avec chaque État membre lors de leur réunion de réexamen annuel. Étant donné que les justifications présentées et les mesures correctives envisagées semblaient suffisantes pour remédier à ces écarts, aucun plan d'action n'a été demandé par la Commission. On peut s'attendre à ce que les retards et les écarts qui en résultent entre les valeurs réelles et les valeurs prévues puissent être corrigés dans les années à venir. La situation sera réexaminée dans les rapports de performance de 2025.

5- Adaptation des enveloppes financières prévues à l'utilisation effective

Les États membres ont la possibilité de réaffecter les montants non dépensés d'une intervention à une autre intervention, sous certaines conditions. Au cours de l'exercice 2024, ils ont eu recours à cette possibilité, en particulier pour les paiements directs. L'éco-régime était une nouveauté et certains États membres ont éprouvé des difficultés à dépenser les montants prévus. En outre, l'éco-régime est une intervention budgétisée réservée et la marge de compensation des montants par rapport à ceux des autres interventions est restée limitée. Les éco-régimes qui ont enregistré des sous-performances ont été examinés ou ont fait l'objet d'une meilleure publicité auprès des bénéficiaires potentiels. L'état actuel des dépenses pour 2025 montre que la situation s'est nettement améliorée, avec une surexécution marquée pour les éco-régimes. Certains des montants non dépensés sont allés au paiement redistributif et aux aides complémentaires pour les jeunes agriculteurs. L'aide de base au revenu a été bien exécutée par rapport à la période de programmation précédente.

6- Les plans relevant de la PAC sont évolutifs

Les modifications des plans sont une caractéristique nécessaire de tout processus de programmation, car elles offrent la flexibilité nécessaire pour répondre aux difficultés rencontrées sur le terrain et aux besoins émergents.

Jusqu'en septembre 2025, 93 modifications avaient été demandées par les États membres. Tous les plans ont été modifiés entre 2 et 5 fois entre leur approbation et

⁸ Tous les deux ans, la Commission vérifie que les valeurs cibles prévues (valeurs intermédiaires) vont dans le sens des valeurs prévues pour les indicateurs de résultat. Un écart de plus de 35 % la première année et de 25 % par la suite devrait être justifié. Des mesures correctives pourraient être demandées par la Commission si les justifications fournies ne sont pas suffisamment convaincantes.

septembre 2025. Les changements sont dus à l'évolution de la situation économique, à la nécessité de rendre les interventions plus attrayantes ou de les simplifier. À la suite des modifications, 34 % des valeurs cibles ont changé, avec des variations importantes entre les plans. Les valeurs cibles les plus souvent revues à la hausse concernent des objectifs sociaux en raison de la nécessité de les aligner sur les stratégies Leader⁹ en question après l'approbation des plans. Dans l'ensemble, on constate un certain équilibre entre les modifications revoyant les valeurs cibles à la hausse et celles les revoyant à la baisse, y compris concernant les valeurs cibles en matière d'architecture verte. Dans son évaluation des modifications, la Commission a veillé à la cohérence, ainsi qu'au maintien de conditions de concurrence équitables, tout en tenant compte des défis nationaux spécifiques.

En 2025, la Commission a proposé de simplifier davantage le processus de modification des plans en limitant les demandes formelles de modification aux seuls changements stratégiques, ce qui permettrait une modification plus rapide des plans. La proposition appelée Omnibus 3¹⁰ a été adoptée et s'appliquera en 2026.

7- Un nouveau modèle d'assurance et un principe d'audit unique

Dans le cadre du nouveau modèle de mise en œuvre, l'assurance repose sur le bon fonctionnement des systèmes de gouvernance des États membres. L'éligibilité des dépenses est assurée par les organismes payeurs et vérifiée chaque année par les organismes de certification. Les organismes de certification formulent des avis sur les comptes annuels, sur l'efficacité des systèmes de gouvernance et sur la fiabilité des rapports de performance. La Commission effectue des audits fondés sur les risques de leurs travaux principalement et, uniquement lorsqu'ils ne donnent pas des résultats satisfaisants, des organismes payeurs eux-mêmes.

Le renforcement du principe d'audit unique est un élément clé de la réforme. S'il accroît l'efficacité, renforce la responsabilité au niveau national et évite le chevauchement des contrôles, il rend également l'assurance plus dépendante du travail rapide et fiable des organismes de certification. La Commission entretient des contacts réguliers avec les organismes payeurs et les organismes de certification afin de garantir une compréhension commune et le respect cohérent des exigences en matière d'assurance. Si la Commission détecte de graves déficiences dans les systèmes de gouvernance, des procédures de conformité sont lancées et, si ces déficiences sont confirmées, donnent lieu à des corrections financières.

Entre le 1er janvier 2024 et le 30 septembre 2025, la Commission a effectué 78 audits des systèmes de gouvernance dans leur ensemble ou de certaines interventions de la PAC. Dans certains cas, des déficiences graves potentielles ont été constatées et des procédures de conformité ont été lancées pour évaluer les risques éventuels pour le budget de l'UE. Étant

⁹ Initiative Leader: liens entre les activités ou actions en faveur du développement de l'économie rurale.

¹⁰ Règlement (UE) 2025/2649 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2025 modifiant le règlement (UE) 2021/2115 en ce qui concerne le système de conditionnalité, les types d'intervention sous la forme de paiements directs, les types d'intervention dans certains secteurs et dans le cadre du développement rural et les rapports annuels de performance, ainsi que le règlement (UE) 2021/2116 en ce qui concerne la suspension des paiements, l'apurement annuel des performances, et les contrôles et les sanctions (JO L, 2025/2649, 31.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2649/oj>).

donné que ces procédures prennent du temps, aucune procédure de conformité n'avait été achevée à la fin du mois de septembre 2025.

8- Une nouvelle approche préventive avec le système de suivi des surfaces

Dans le cadre du nouveau modèle de mise en œuvre, la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre des contrôles dans le système intégré de gestion et de contrôle a été largement transférée aux États membres. L'introduction du système de suivi des surfaces les oblige à contrôler par imagerie satellite le respect des conditions d'admissibilité par les agriculteurs, lorsque cela est techniquement possible. Ce suivi remplace les contrôles sur place, allégeant ainsi considérablement la charge administrative. L'approche préventive du système de suivi des surfaces permet également aux agriculteurs de corriger leurs demandes au titre de la PAC sans être pénalisés. Au cours de l'année de demande 2023, cela a donné lieu à des corrections pour 3,3 millions d'hectares (2 % de la superficie agricole utile de l'UE, SAU), contribuant ainsi à réduire les sanctions et à alléger la charge administrative pesant sur les agriculteurs et les administrations.

Toutefois, les États membres et les agriculteurs pourraient tirer encore plus de bénéfices de l'utilisation du système de suivi des surfaces en rendant davantage d'interventions et de conditions d'admissibilité contrôlables dans les plans afin d'encourager cette approche préventive.

C. Un suivi de la performance plus efficace et plus complet

Le cadre de performance permet de suivre l'avancement de la mise en œuvre et ouvre la voie à un processus d'amélioration continue.

Le cadre intègre des rapports sur les paiements directs, le développement rural et les interventions sectorielles dans le même ensemble d'indicateurs de résultat, en fonction de leur objectif. Il établit une liste exhaustive d'indicateurs de performance. Chaque intervention est liée à un indicateur de réalisation et à tous les indicateurs de résultat pertinents¹¹, afin de garantir une description complète des contributions de la PAC.

L'intégration des rapports tant pour le suivi des politiques que pour l'assurance dans le rapport annuel de performance a permis de rationaliser les processus et d'accroître la cohérence. Toutefois, elle a également conduit à des règles de calcul plus complexes (réalisations partielles) et à des agrégations difficiles (prolifération des unités de mesure). Les autorités de gestion ont eu du mal à respecter le délai fixé au 15 février pour le rapport annuel de performance et à fournir toutes les données certifiées et les justifications nécessaires, tandis qu'aux fins du suivi, la disponibilité des données a été retardée.

Les indicateurs de résultat actuels sont principalement fondés sur la couverture de l'action, car il est difficile de mesurer les résultats directs des politiques. Toutefois, la Commission a élaboré des estimations approximatives pour l'atténuation du changement climatique et la teneur en matières organiques des sols afin de pouvoir proposer des indicateurs de résultat mesurant les résultats pour la période 2028-2034.

Les États membres doivent évaluer la contribution de leurs plans à la réalisation de tous les objectifs au cours de la période de programmation et disposent d'une plus grande liberté

¹¹ Les interventions doivent être liées à tous les indicateurs de résultat auxquels elles contribuent directement et de manière significative.

pour concevoir leurs plans d'évaluation. Avec le soutien de la Commission et du réseau européen de la PAC, la plupart d'entre eux ont élaboré des plans d'évaluation ambitieux.

D. Un effort de simplification majeur

L'expérience acquise en matière de mise en œuvre des plans a mis en évidence la nécessité d'ajustements ciblés de certains aspects du cadre de la PAC afin d'alléger la charge administrative pesant sur les agriculteurs et les administrations. À cette fin, deux trains de mesures législatives et non législatives ont été élaborés en 2024 et 2025 afin d'accroître la flexibilité, la proportionnalité et la clarté des règles relatives à la PAC (telles que celles relatives à la force majeure).

D'une part, plusieurs modifications augmentent la flexibilité dans la manière dont les agriculteurs gèrent les terres dans le cadre des instruments de soutien de la PAC et permettent de mieux s'aligner sur les réalités des exploitations (ajustements des règles de conditionnalité). D'autre part, certains changements rationalisent la mise en œuvre des plans relevant de la PAC pour les autorités nationales (modifications, abandon de l'apurement des performances).

La Commission a également publié une feuille de route contenant de nouvelles mesures de simplification à prendre tout au long de l'année 2025, décrivant les actions et les outils prévus, ainsi qu'un calendrier indicatif pour de nouvelles améliorations du droit dérivé de la PAC.

II. CONTRIBUTION DES PLANS STRATEGIQUES RELEVANT DE LA PAC AU RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS PAR L'UE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT ET DE CLIMAT

Les objectifs de la PAC en matière d'environnement et de climat sont la lutte contre le changement climatique, la protection des ressources naturelles et le renforcement de la biodiversité. La PAC 2023-2027 a introduit une combinaison d'interventions et de conditionnalité ainsi qu'un budget réservé (l'architecture écologique de la PAC) pour atteindre ces objectifs. Les États membres ont élaboré des stratégies environnementales afin de contribuer aux actes législatifs de l'UE en matière d'environnement et de climat, de contribuer à la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe et de satisfaire à l'obligation¹² d'apporter une contribution globale plus importante à la réalisation de ces objectifs spécifiques par rapport à la période 2014-2022.

Chaque État membre a choisi sa propre panoplie de mesures pour concevoir son architecture écologique. Les interventions fondées sur la surface sont complétées par un soutien aux investissements verts, à la coopération ou aux projets de formation. La PAC actuelle continue de soutenir les engagements et les investissements en matière de gestion, bien connus des agriculteurs et adaptés à leurs besoins. En ce qui concerne les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), certains ajustements ont été introduits en 2024 afin de mieux adapter la mise en œuvre aux réalités de l'agriculture: des exemptions ciblées, des dérogations temporaires et l'obligation de récompenser le maintien et la création de zones non productives.

¹² Article 105 du règlement (UE) 2021/2115.

Nouveauté en 2023, les éco-régimes permettent d'intensifier les actions agroenvironnementales au moyen d'un budget important et d'engagements annuels spécifiques. Certains États membres ont misé sur la participation de nombreux agriculteurs à un changement modéré et progressif, mais à grande échelle, des pratiques agricoles, tandis que d'autres ont conçu des interventions plus ciblées. Tous les États membres ont dû trouver le juste équilibre entre le niveau de la prime et l'ambition de garantir l'attractivité du régime. Dans la plupart des plans, l'éco-régime a été plus adopté que prévu, tandis que dans quelques autres, des changements ont été nécessaires pour adapter les interventions et encourager leur adoption par les agriculteurs. **Au niveau de l'UE, 47 % des agriculteurs ont bénéficié d'un soutien au titre des éco-régimes au cours de l'exercice 2024, pour 58 % de la SAU.**

Après deux ans de mise en œuvre, il est trop tôt pour mesurer les incidences réelles des interventions sur la réalisation des objectifs en matière d'environnement et de climat des plans relevant de la PAC. Dans de nombreux cas, les incidences ne peuvent être mesurées qu'après plusieurs années (par exemple, régénération de la biodiversité, pollution de l'air et de l'eau, santé des sols, etc.). Toutefois, trois études récentes permettent d'estimer et de quantifier les contributions potentielles des interventions prévues à la réalisation de ces objectifs. Les études ont évalué chaque intervention de la PAC sur la base i) des pratiques (ou exigences) agricoles soutenues; ii) de la couverture prévue; et iii) de l'incidence de chaque pratique agricole sur le climat, la biodiversité, l'air pur et la santé des sols.

L'étude intitulée «Budget tracking of the CAP contribution to climate change, biodiversity and clean air action»¹³ (Suivi budgétaire de la contribution de la PAC au changement climatique, à la biodiversité et à l'action pour un air pur) montre que **33 % du budget de la PAC apporte une contribution positive au climat, 39 % à la biodiversité et 20 % à l'air pur**. En outre, l'étude montre que plusieurs interventions contribuent, et pas seulement celles relevant de l'architecture verte. Cette approche tient compte des définitions des interventions et du ciblage de l'aide¹⁴ et se traduit par une contribution au climat légèrement inférieure, mais comparable, par rapport à l'utilisation des marqueurs de Rio¹⁵. Cela prouve la pertinence des marqueurs de Rio, une approche simplifiée qui est nécessaire lors de la phase de planification. Ces méthodes de suivi budgétaire n'évaluent que les effets positifs, ce qu'il convient de garder à l'esprit lors de l'interprétation des résultats, qui devraient être complétés par des évaluations ex post.

Les plans relevant de la PAC représentent une contribution potentielle importante à la réalisation des objectifs d'atténuation du changement climatique à l'horizon 2030. L'étude intitulée «Rough estimate of the climate change mitigation potential of the plans»¹⁶ (Estimation approximative du potentiel des plans en matière d'atténuation du changement climatique) indique une contribution positive potentielle des 28 plans à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à l'augmentation des 35 millions de tonnes d'équivalent

¹³ Voir référence 3 et tableau 4 dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

¹⁴ La méthode de suivi appliquée dans l'étude est nettement plus scientifique et plus détaillée que la méthode actuelle de suivi de l'action pour le climat et devrait donc produire des résultats plus précis.

¹⁵ Les marqueurs de Rio sont des indicateurs qualitatifs élaborés par l'OCDE pour aider les pays donateurs et les agences de développement à déterminer dans quelle mesure l'aide au développement soutient les objectifs environnementaux des conventions de Rio, tels que la biodiversité, la désertification et le changement climatique (atténuation & adaptation).

¹⁶ Voir référence 4 dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

CO₂ absorbées par an en moyenne sur la période 2023-2027, réparties entre 5 millions de tonnes d'émissions autres que de CO₂ et 30 millions de tonnes de carbone par an. L'estimation comporte une part d'incertitude, en particulier la mesure dans laquelle la contribution positive annuelle peut être cumulée jusqu'en 2027 dépend fortement de la complémentarité avec l'adoption effective des pratiques par les agriculteurs tout au long de la période.

Les États membres ont mis au point **un large éventail d'interventions visant à améliorer la santé des sols qui contribuent à la réalisation des trois objectifs spécifiques**. L'étude intitulée «Rough estimation of the soil protection potential of the CAP»¹⁷ (Estimation approximative du potentiel de protection des sols de la PAC) examine les choix de mise en œuvre de 13 plans représentant la diversité pédoclimatique de l'UE, dans lesquels la protection des sols est considérée comme une priorité. Elle évalue six caractéristiques des sols. Par exemple, l'augmentation potentielle de la teneur en carbone organique des sols agricoles est estimée à 0,92 % par an pour les interventions de la PAC et à 0,14 % par an pour les exigences relatives aux BCAE. La rotation et la diversification des cultures représentent la majeure partie de l'augmentation potentielle estimée de la teneur en matières organiques du sol. Il s'agit d'un résultat préliminaire, qui reste «approximatif» en raison de certaines limites, principalement la difficulté de tenir compte du contexte local, et qui ne couvre pas tous les aspects de la santé des sols (par exemple, la salinisation, le tassement du sous-sol, etc.).

Les études susmentionnées estiment les contributions de la PAC sur la base des actions prévues, de sorte qu'elles ne peuvent préjuger des résultats finaux. Toutefois, la mise en œuvre des plans montre qu'**en moyenne dans l'UE, la plupart des valeurs intermédiaires annuelles liées à l'environnement et au climat ont été dépassées en 2024**¹⁸. En particulier, les interventions visant à améliorer et à protéger les sols couvrent 51 % de la SAU de l'UE et les actions visant à améliorer le stockage du carbone dans les sols et la biomasse couvrent 35 % de la SAU, ce qui augure bien de l'avenir.

En ce qui concerne les objectifs du pacte vert pour l'Europe, certaines tendances positives peuvent être observées, même s'il est trop tôt pour évaluer la contribution de la PAC.

En 2023, **11 % de la SAU était cultivée selon le mode de production biologique**, et 6 % bénéficiaient d'un soutien spécifique fondé sur la surface en faveur de la production biologique. Toutefois, certains États membres ont déclaré qu'ils éprouvaient des difficultés à atteindre leur objectif en ce qui concerne les terres cultivées selon le mode de production biologique en raison d'une demande de produits biologiques plus faible que prévu et d'une augmentation des coûts. Ils ont prévu des mesures correctives, mais l'objectif de 25 % de terres agricoles biologiques ne peut être atteint qu'avec une forte augmentation également du côté de la demande de produits biologiques.

L'objectif du pacte vert pour l'Europe consistant à réduire de 50 % les **pertes de nutriments**, tout en préservant la fertilité des sols, est lié à une réduction de l'utilisation d'engrais d'au moins 20 % d'ici à 2030 par rapport à la moyenne de la période 2012-2014.

¹⁷ Voir référence 5 dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

¹⁸ Voir référence 8 dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

Presque tous les plans soutiennent une fertilisation plus équilibrée et de meilleures pratiques, par exemple en interdisant les engrais de synthèse ou en les remplaçant par des engrais organiques, l'agriculture de précision ainsi que d'autres pratiques visant à limiter les pertes de nutriments dans l'air et dans l'eau. Des pratiques de gestion durable des nutriments ont été mises en œuvre pour 14 % de la SAU de l'UE au cours de l'exercice 2024. En moyenne, entre 2021 et 2023, les agriculteurs de l'UE ont utilisé 8,9 millions de tonnes d'engrais azotés, soit 9 % de moins qu'entre 2012 et 2014 (période de référence). Étant donné que la baisse récente est en partie due au coût élevé des engrais azotés de synthèse causé par la guerre en cours en Ukraine, il est trop tôt pour évaluer son incidence sur la réalisation de cet objectif ambitieux.

L'objectif du pacte vert pour l'Europe en matière d'**antimicrobiens** consiste à parvenir à une réduction de 50 % des ventes pour les animaux d'élevage et les animaux d'aquaculture d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2018. L'Agence européenne des médicaments (EMA) a annoncé une baisse de 25 % des ventes globales d'antimicrobiens destinés à être utilisés chez les animaux producteurs de denrées alimentaires dans l'UE entre 2018 et 2023¹⁹, ce qui rapproche l'UE de l'objectif de réduction fixé pour 2030.

De nombreuses mesures ont été prises pour rendre l'utilisation de **pesticides** plus durable et pour réduire leur utilisation, les pratiques en la matière couvrant 29 % de la SAU de l'UE au cours de l'exercice 2024, principalement au moyen d'engagements agro-environnementaux et climatiques et d'un soutien à l'agriculture biologique. La rotation des cultures et les bandes tampons jouent un rôle important dans la réduction de l'utilisation des pesticides. Il est cependant trop tôt pour déterminer la mesure dans laquelle les interventions de la PAC contribuent à la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe (réduction de 50 % de l'utilisation globale des pesticides chimiques et des risques qui y sont associés, ainsi que de l'utilisation des pesticides les plus dangereux par rapport à la période 2015-2017).

Au niveau de l'UE, les **particularités topographiques** couvraient 5,6 % des terres agricoles en 2022²⁰ et les terres en jachère 3,6 % en 2020, de sorte que ces deux éléments contribueront à atteindre l'objectif de 10 % de surface agricole couverte par des particularités topographiques à haute diversité. Les interventions en faveur des particularités topographiques dans les plans relevant de la PAC sont généralement plus larges et visent à renforcer la biodiversité, les habitats et les espèces grâce à une plus grande diversité structurelle. La valeur intermédiaire annuelle correspondante a été atteinte dans la plupart des plans, 1,5 % de la SAU de l'UE étant couverte par un soutien à la gestion des particularités topographiques au cours de l'exercice 2024. À partir de 2025, en raison des coûts supportés par les agriculteurs pour s'y conformer, l'obligation de réserver une part minimale de terres arables aux particularités topographiques et à la jachère au titre de la BCAE 8 a été remplacée par l'obligation pour les États membres de proposer un éco-régime équivalent soutenant le maintien et l'établissement de nouvelles particularités topographiques.

¹⁹ Voir référence 6 dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

²⁰ Voir référence 7 dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

CONCLUSION

Le caractère novateur du nouveau modèle de mise en œuvre réside dans son intégration plus stratégique des instruments, dans la plus grande flexibilité qu'il offre aux États membres pour adapter la conception des interventions à leurs besoins. La programmation stratégique fondée sur l'évaluation des besoins a été accueillie favorablement par les États membres et les bénéficiaires et le nouveau modèle de mise en œuvre a eu une incidence positive sur la gouvernance de la PAC (partenariat, utilisation de données probantes). L'introduction du système de suivi des surfaces offre également des possibilités d'alléger la charge administrative pesant sur les agriculteurs et les administrations.

Toutefois, l'adoption tardive du cadre juridique de l'Union a compliqué les choses pour les États membres et ceux-ci ont souligné l'importance de recevoir des informations à temps pour permettre une approche intégrée et coordonnée de la boîte à outils de la PAC et éviter la surréglementation. Toute la flexibilité n'a pas été utilisée, y compris celle permettant aux États membres de simplifier les règles, afin d'éviter le risque de corrections financières.

Des complexités inutiles ont également été corrigées avec deux propositions de simplification présentées par la Commission en mars 2024 et en mai 2025, prévoyant notamment i) le remplacement de l'obligation de réserver une part minimale de terres arables aux particularités topographiques et à la jachère par un éco-régime équivalent et volontaire pour les agriculteurs et ii) l'abandon de l'exercice annuel d'apurement des performances.

L'expérience a montré que les États membres sont parvenus à corriger ou à adapter les plans au moyen de modifications. Afin de faciliter de nouvelles modifications, une procédure de notification des modifications non stratégiques a été introduite. Il convient de trouver un juste équilibre entre la simplification de la planification et des rapports et le niveau d'information nécessaire pour évaluer le respect du droit de l'Union et la contribution des plans aux objectifs spécifiques de la PAC, ainsi qu'entre la capacité d'adaptation des plans et l'accent mis à la fois sur la performance tout au long de la période de programmation et sur la sécurité pour les agriculteurs.

À la suite du premier examen bisannuel des performances, la Commission a conclu que la mise en œuvre des plans était en bonne voie, les écarts restant dans les limites fixées par l'article 135 du règlement (UE) 2021/2115. Aucun des plans ne nécessite de mesures correctives.

L'analyse confirme que les plans sont susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de la PAC en matière d'environnement et de climat. La mise en œuvre des plans relevant de la PAC montre que, en moyenne dans l'UE, la plupart des valeurs intermédiaires des indicateurs de résultat annuels liés à l'environnement et au climat ont été dépassées en 2024. Toutefois, la quantification de la contribution des plans relevant de la PAC à la réalisation des objectifs en matière d'environnement et de climat nécessite une période d'évaluation plus longue et la prise en considération de l'incidence d'autres facteurs pertinents.

Tout ce qui précède a été pris en considération lors de l'élaboration des propositions relatives au cadre financier pluriannuel et à la PAC 2028-2034.