AVIS 05/2026

(présenté en vertu de l'article 322, paragraphe 1, point a), du TFUE)

FR

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions relatives à la mise en œuvre du soutien de l'Union en faveur de la politique agricole commune pour la période allant de 2028 à 2034, et sur celle modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013 en ce qui concerne le programme en faveur de la consommation de fruits, de légumes et de lait à l'école («programme de l'UE à destination des écoles»), les interventions sectorielles, […], les règles relatives à la disponibilité des approvisionnements en situation d'urgence et de crise grave, et les garanties

(COM(2025) 560 et 553)



CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Budget de l'UE 2028-2034

Table des matières

Points

01 - 08 | Introduction

01 - 08 | Pourquoi avons-nous établi cet avis?

01 - 03 | Base juridique

04 - 08 | Contexte

09 - 43 | Principaux messages

10 - 12 | Valeur ajoutée européenne

13 - 16 | Alignement des objectifs de dépenses sur les priorités politiques de l'UE

17 - 23 | Allocation des ressources financières

24 - 34 | Simplification des programmes et des procédures

25 - 30 | Architecture juridique

31 - 32 | Conception des interventions de la PAC

33 | Gouvernance de la mise en œuvre des interventions

34 | Gestion des interventions et règles financières applicables

35 - 40 | Conformité, transparence, obligation de rendre compte et traçabilité des fonds dépensés

41 - 42 | Cadre de performance

43 | Mandat d'audit de la Cour des comptes européenne

44 - 87 | Observations particulières

44 - 73 | Proposition de règlement relatif à la mise en œuvre de la PAC

45 | Recommandations et orientations nationales relatives à la PAC (article 2)

46 - 51 | Gestion agricole durable (article 3)

52 - 71 | Interventions relevant de la PAC

72 | Renouvellement des générations (articles 15 et 16)

73 | Gouvernance des données (article 21)

74 - 87 | Proposition de règlement modifiant le règlement OCM

75 - 77 | Programme de l'UE à destination des écoles

78 - 81 | Interventions sectorielles

82 - 84 | Disponibilité des approvisionnements en cas d'urgence et de crise grave

85 - 87 | Paiements de crise en faveur des agriculteurs (article 38 de la proposition relative au Fonds)

Annexes

Annexe I – Liste des publications de la Cour mentionnées dans l'avis

Annexe II – Suggestions de modifications, accompagnées de commentaires

Annexe III – Informations générales

Cadre législatif

Interventions relevant de la PAC

Conditionnalité

Programme de l'UE à destination des écoles

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Introduction

Pourquoi avons-nous établi cet avis?

Base juridique

01 Le 16 juillet 2025, dans le contexte du paquet législatif relatif au cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034, la Commission européenne a présenté:

- une proposition de règlement établissant les conditions relatives à la mise en œuvre du soutien de l'Union en faveur de la politique agricole commune (PAC) pour la période allant de 2028 à 2034[1] (la «proposition PAC»);

- une proposition de règlement modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013 en ce qui concerne le programme en faveur de la consommation de fruits, de légumes et de lait à l'école («programme de l'UE à destination des écoles»), les interventions sectorielles, la création d'un secteur des protéagineux, les exigences applicables au chanvre, la possibilité d'instaurer des normes de commercialisation applicables au fromage, aux protéagineux et à la viande, l'application de droits à l'importation additionnels, les règles relatives à la disponibilité des approvisionnements en situation d'urgence et de crise grave, et les garanties (la «proposition OCM»)[2].

[1] Document COM(2025) 560.

[2] Document COM(2025) 553.

02 Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont invité la Cour des comptes européenne, les 6 octobre et 17 décembre 2025 respectivement, à rendre un avis sur la proposition PAC, qui contient des références à la proposition OCM relatives aux interventions sectorielles et au programme de l'UE à destination des écoles.

03 Conformément à notre mandat institutionnel (article 322, paragraphe 1, point a), du TFUE), nous émettons le présent avis afin de contribuer au processus législatif moyennant des observations sur la conception, l'exécution financière, l'environnement de contrôle et les risques potentiels des modifications qu'il est proposé d'apporter à la PAC. L'***annexe I*** donne la liste des publications de la Cour mentionnées dans notre avis.

Contexte

04 Dans le cadre du CFP 2021-2027, la PAC réglemente le plus important programme de dépenses de l'UE et la quasi-totalité de ses dépenses publiques dans le domaine de l'agriculture. Pour la première fois depuis l'établissement de la PAC en 1962, la Commission propose de ne pas consacrer un fonds spécifique à l'agriculture. Ainsi, la PAC s'inscrirait dans un nouveau «Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034» (ci-après «le Fonds»), qui regroupe le financement de toutes les politiques dotées d'enveloppes financières préaffectées au niveau national dans le cadre d'une gestion partagée. Ces politiques seraient mises en œuvre au moyen de plans de partenariat national et régional (ci-après les «plans PNR») au titre du Fonds.

05 La Commission présente les dispositions relatives à la PAC 2028-2034 dans plusieurs propositions législatives (voir ***annexe III***). Les propositions relatives à la PAC et à l'OCM, par exemple, définissent les conditions de mise en œuvre des principales interventions de la PAC devant figurer dans les plans PNR. La proposition relative au Fonds comprend des dispositions sur les objectifs stratégiques, les exigences relatives aux plans PNR, les modalités de gouvernance, ainsi que les règles de gestion et les règles financières applicables aux interventions de la PAC et à d'autres mesures relevant de la gestion partagée. La proposition relative au cadre de performance intègre, quant à elle, les dispositions de la PAC dans un nouveau système unique de suivi des dépenses et de la performance du budget de l'UE.

06 Globalement, ces propositions auraient pour effet d'intégrer une version modifiée du modèle de mise en œuvre de la PAC 2023-2027 dans un cadre plus large, destiné aux fonds de l'UE en gestion partagée. Les dispositions qui, dans les propositions, concernent la PAC visent également à garantir que les priorités et problèmes relevés dans la communication de la Commission intitulée «Une vision pour l'agriculture et l'alimentation»[3] soient pris en compte dans les plans PNR.

07 En novembre 2025 a eu lieu, en application de l'article 324 du TFUE[4], une rencontre entre la Présidente du Parlement, celle de la Commission et la présidence du Conseil. À cette occasion, il a été convenu de transférer certaines dispositions de la proposition relative au Fonds vers la proposition PAC. Cet accord (l'«accord interinstitutionnel») doit encore être mis en œuvre par la présidence du Conseil.

08 Le présent avis porte sur la proposition PAC, sur certaines dispositions pertinentes de la proposition OCM, ainsi que sur les éléments de la proposition relative au Fonds qui concernent la PAC. Nous mettons également en évidence les dispositions de la proposition relative au Fonds qu'il a été convenu d'intégrer dans la proposition PAC (voir point ***07***).

---

[3] Document COM(2025) 75.

[4] Discours de la Présidente de la Commission lors de la séance plénière du Parlement européen du 12 novembre 2025.
Briefing du PE: débat sur l'architecture et la gouvernance du budget 2028-2034, les 12 et 13 novembre 2025.

Principaux messages

09 Notre avis comporte un certain nombre de messages, dont les principaux sont énumérés dans l'*encadré 1* et développés dans les sous-sections qui suivent.

Encadré 1

Principaux messages de l'avis

- Des modalités de planification compliquées, combinées à une architecture juridique de la PAC plus complexe, risquent d'être source d'incertitude pour les États membres, de réduire la prévisibilité pour les bénéficiaires et de retarder la mise à disposition des fonds, et pourraient en fin de compte compromettre l'objectif déclaré de la Commission, à savoir la simplification.

- Il ne faudrait pas que la souplesse accrue accordée aux États membres, même si elle permet d'adopter une approche plus adaptée, mette en péril les éléments «communs» de la PAC, car cela pourrait entraîner des conditions inéquitables pour les agriculteurs, faire obstacle à une concurrence loyale et nuire au fonctionnement du marché intérieur. Pour atténuer ce risque, la Commission devra assumer avec efficacité le rôle renforcé qui lui est conféré en matière de pilotage.

- Une incertitude supplémentaire n'est pas exclue étant donné que le montant global du financement de la PAC ne sera connu qu'après l'adoption des plans PNR. Il se peut que les bénéficiaires aient dès lors du mal à prévoir, au stade de la planification, le financement susceptible de leur être alloué. Il pourrait également s'avérer difficile de comparer les dépenses de la PAC relevant du CFP 2021-2027 avec la dotation potentielle du prochain CFP.

- Le manque de clarté quant aux interventions de la PAC qui devraient être fonction des réalisations et celles qui devraient reposer sur l'atteinte des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles est source d'incertitude et peut entraîner des incohérences entre les États membres. Nous estimons que l'obligation de rendre compte et la traçabilité devraient également être garanties lorsque les interventions sont fondées sur l'atteinte des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles. La traçabilité depuis les comptes de l'UE jusqu'aux bénéficiaires est une condition nécessaire à l'exercice du mandat de la Cour.

- Nous accueillons favorablement l'accord interinstitutionnel (article 324 du TFUE) sur le transfert des dispositions relatives à l'agriculture et au développement rural du règlement établissant le Fonds vers celui qui concerne la PAC. Selon nous, les colégislateurs pourraient envisager de déplacer d'autres dispositions pertinentes en vue de renforcer encore l'exhaustivité et la dimension commune de la PAC.

Valeur ajoutée européenne

10 Nous constatons qu'aucune des propositions législatives présentées en juillet 2025 ne fournit une définition générale de la valeur ajoutée européenne qui s'appliquerait aux programmes de dépenses de l'UE, ce qui, selon nous, constitue une occasion manquée[5]. D'après la proposition relative au Fonds[6], le regroupement de toutes les enveloppes préaffectées au niveau national dans le cadre d'un Fonds unique de l'UE destiné à relever des défis spécifiques permettra aux États membres d'orienter les dépenses là où elles comptent et peuvent apporter la plus grande valeur ajoutée européenne.

11 Selon nous, les dépenses de la PAC apportent une valeur ajoutée européenne lorsqu'elles servent à financer des interventions qui permettent de faire face à des défis de dimension européenne qui ne pourraient être surmontés aussi efficacement avec des financements nationaux uniquement. Les principaux défis consistent à mettre en place[7]:

- un système garantissant aux agriculteurs une concurrence loyale et des règles cohérentes dans un marché unique ouvert;
- un cadre commun de soutien à l'agriculture qui ne fausse pas le marché intérieur et ne le fragmente pas, et une utilisation stratégique des ressources financières qui garantisse un revenu équitable aux agriculteurs;
- un système renforcé garantissant la sécurité alimentaire, même en cas de crise;
- une protection coordonnée de l'environnement, du climat et de la biodiversité, ainsi que du savoir-faire en matière d'approvisionnement alimentaire.

---

5 Document d'analyse 03/2025, encadré 1.

6 Exposé des motifs et considérants 7 et 10.

7 Rapports spéciaux 23/2019, 16/2021, 09/2023 et 20/2024.

12 Les interventions de la PAC doivent contribuer à la réalisation des objectifs de la politique, et un chapitre des plans PNR doit leur être consacré. L'élément clé de la proposition relative au Fonds est la responsabilité accrue qui est accordée aux États membres dans la conception de leurs interventions afin qu'ils concentrent les dépenses sur les défis spécifiques auxquels sont confrontés leurs secteurs agricoles. Cela signifie que la valeur ajoutée européenne de la PAC dépendra largement de l'usage que les États membres choisiront de faire de la flexibilité qui leur est accordée. La Commission devrait orienter efficacement ces choix afin de garantir une approche commune, cohérente et coordonnée de la prise en considération des priorités et de l'allocation des ressources financières dans les plans PNR.

Alignement des objectifs de dépenses sur les priorités politiques de l'UE

13 Les objectifs de dépenses de la PAC sont indiqués dans la proposition relative au Fonds. Nous estimons que les objectifs généraux fixés à l'article 2 de ladite proposition sont alignés sur ceux qui figurent au titre III du TFUE. Nous observons également que les objectifs spécifiques du soutien de la PAC (article 3 de la proposition relative au Fonds) sont alignés sur les domaines prioritaires définis dans la communication «Une vision pour l'agriculture et l'alimentation» de la Commission, le but étant de rendre le secteur plus attrayant pour les agriculteurs, compétitif, résilient, durable et propice au dynamisme des zones rurales[8].

14 Afin de tenir compte de ces priorités en s'appuyant sur les dépenses de la PAC, il est notamment proposé:

- de remodeler l'«architecture verte» de la PAC afin de prévoir davantage de récompenses et moins d'exigences pour les activités contribuant à la réalisation des objectifs agroenvironnementaux et climatiques (points ***46*** à ***51***);
- de laisser aux États membres une plus grande marge de manœuvre afin qu'ils puissent orienter les principales interventions de la PAC sur les groupes d'agriculteurs, les types d'agriculture et les zones géographiques qui en ont le plus besoin (points ***52*** et ***56***);

[8] Document COM(2025) 75.

- de coordonner le soutien aux jeunes agriculteurs en introduisant un «kit de démarrage» dans le cadre des stratégies nationales de renouvellement des générations (point ***72***).

15 Les États membres et la Commission seront conjointement responsables du recensement des défis liés aux objectifs et priorités spécifiques de la PAC dont les États membres doivent tenir compte au moment d'élaborer et de modifier leurs plans PNR. Les propositions relatives à la PAC et au Fonds, qui ne fixent pas d'objectifs spécifiques à la PAC, tendent à laisser aux États membres une certaine marge de manœuvre, leur permettant d'établir, dans leurs plans, les résultats à atteindre et les fonds à allouer.

16 Nous notons qu'il est proposé de renforcer le rôle de la Commission dans le pilotage de la PAC[9], mais ne voyons pas clairement sur quelle base elle devrait exercer son pouvoir de formuler des recommandations nationales (point ***45***). Nous estimons qu'il est possible de faire un plus grand usage des valeurs cibles indicatives pour orienter la planification des États membres, et de s'en servir comme base pour les recommandations de la Commission, de manière à garantir que les objectifs de dépenses soient alignés sur les priorités de la PAC à l'échelle de l'UE. Dans ce contexte, nous relevons que les États membres sont invités à consacrer à la stratégie de renouvellement des générations[10] au moins 6 % du montant qu'ils réservent à l'agriculture.

Allocation des ressources financières

17 Le CFP proposé pour la période 2028-2034 marque un changement structurel majeur dans le financement de la PAC. La proposition relative au Fonds prévoit la suppression de la «structure à deux piliers» traditionnelle de la PAC, qui distingue le soutien aux agriculteurs et à la production alimentaire (pilier I – FEAGA) du soutien au développement rural (pilier II – Feader). Tous les types d'interventions précédemment financés par le FEAGA ou le Feader seraient dès lors intégrés dans les plans PNR. Trois interventions qui ne figuraient pas dans les plans stratégiques relevant de la PAC 2023-2027 (le programme de l'UE à destination des écoles, les régions ultrapériphériques et les îles mineures de la mer Égée) ainsi que deux nouvelles interventions (les services de remplacement sur l'exploitation et les paiements de crise) seront également intégrées dans les plans PNR. La ***figure 2*** de l'***annexe III*** donne un aperçu des changements structurels dans le financement de la PAC.

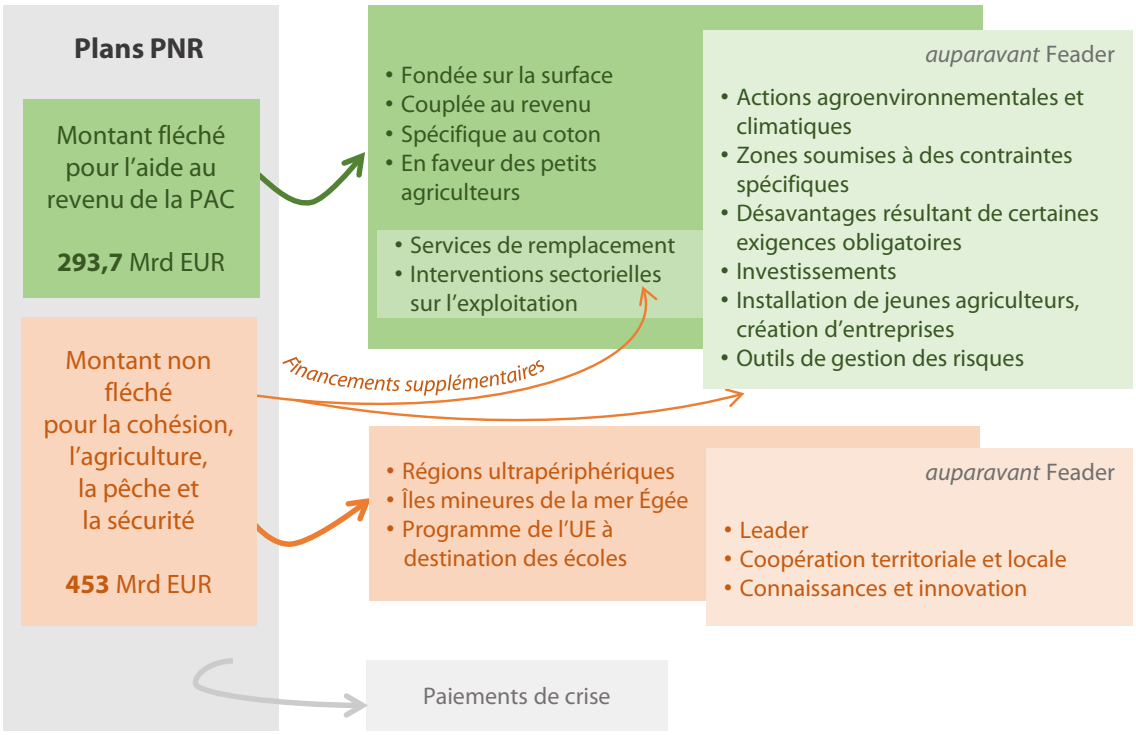
---

[9] Article 22, paragraphe 2, point b), de la proposition relative au Fonds, et article 2 de la proposition relative à la PAC.

[10] Document COM(2025) 872.

18 Dans le CFP 2021-2027, le plafond du FEAGA, qui couvrait l'aide au revenu et les interventions sectorielles, était de 291,1 milliards d'euros (en prix courants). Selon la proposition relative au Fonds, une dotation budgétaire minimale de 293,7 milliards d'euros[11] en prix courants (259,2 milliards d'euros aux prix de 2025) serait établie pour les interventions d'aide au revenu des agriculteurs relevant de la PAC (le montant «fléché»). Nous notons que ce montant réservé devrait couvrir non seulement l'aide au revenu et les interventions sectorielles, mais aussi la plupart des interventions qui relevaient précédemment du Feader[12]. D'autres interventions de la PAC, telles que Leader, le soutien aux régions ultrapériphériques (POSEI) et le programme de l'UE à destination des écoles, seraient financées sur le montant non fléché. Les États membres peuvent également allouer des financements supplémentaires provenant du montant non fléché à la plupart des interventions fléchées[13] (***figure 1***).

Figure 1 | La PAC dans les plans PNR (en prix courants)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'article 10 de la proposition relative au Fonds et de la fiche d'information de la Commission.

[11] Article 10, paragraphe 2, point a), sous ii), de la proposition relative au Fonds, déduction faite du montant de 2,0 milliards d'euros fléché vers la politique commune de la pêche.

[12] Articles 70 à 72, 75 et 76 du règlement (UE) 2021/2115.

[13] Fiches d'information de la Commission – Le budget européen: dotation par État membre (juillet 2025) et Europe's budget: For a resilient, competitive and sustainable EU agriculture (septembre 2025).

19 En raison de ces changements, il est difficile de comparer les dépenses globales de la PAC relevant du CFP 2021-2027 avec celles qui sont proposées pour le CFP 2028-2034, d'autant plus que les dépenses prévues au titre de la PAC ne seront connues qu'une fois les plans PNR adoptés par le Conseil. Nous observons qu'à la suite de la rencontre, en novembre 2025, de la Présidente du Parlement, de celle de la Commission et de la présidence du Conseil, un «objectif rural» de 10 % du montant non fléché (au moins 48,7 milliards d'euros en prix courants) a été proposé pour les actions territoriales rurales afin d'orienter l'allocation des ressources financières par les États membres. Nous constatons également que dans le cadre de l'accord UE-Mercosur, la Commission européenne a proposé qu'à partir de 2028, les États membres puissent avoir accès à quelque 45 milliards d'euros (en prix courants) provenant du montant de la flexibilité[14], afin de répondre aux besoins des agriculteurs et des communautés rurales.

20 Bien que la structure à deux piliers ait été supprimée, la distinction entre les interventions entièrement financées et les interventions cofinancées demeure. L'article 20, paragraphe 4, de la proposition relative au Fonds dispose que quatre types d'interventions (l'aide au revenu dégressive fondée sur la surface, l'aide couplée au revenu, l'aide spécifique au coton et le soutien en faveur des petits agriculteurs) seront financés à 100 % par le budget de l'UE. Une contribution nationale minimale de 30 % du total des dépenses publiques éligibles est requise pour toutes les autres interventions fléchées (essentiellement des mesures de développement rural et des interventions sectorielles dans la PAC actuelle) et pour le programme de l'UE à destination des écoles[15]. L'article 20 introduit également, pour la PAC, une nouvelle obligation: celle d'appliquer des taux minimaux de contribution nationale différenciés par type de région (***figure 2***) pour toutes les interventions de la PAC non fléchées, à l'exception du programme de l'UE à destination des écoles, ainsi que pour toute aide au revenu supérieure au montant fléché.

21 Pour les interventions de la PAC qui nécessitent une contribution nationale, une base différente de calcul de la contribution s'applique selon que le financement provient du montant fléché ou non fléché au titre de la PAC. Dans le premier cas, la contribution nationale est calculée en pourcentage des dépenses publiques, tandis que dans le second, elle repose sur des coûts estimatifs, ce qui accroît la complexité du calcul.

---

[14] Article 14, paragraphe 2, de la proposition relative au Fonds.

[15] Article 35, paragraphes 4, 6 et 8 de la proposition relative au Fonds.

22 Le caractère obligatoire ou facultatif des interventions pour les États membres a lui aussi une incidence sur l'allocation des ressources financières. Les plans des États membres devront comprendre certaines interventions non couvertes par le montant fléché et les cofinancer, tandis que d'autres interventions, couvertes par ce montant, seront volontaires. La ***figure 2*** donne une vue d'ensemble des taux de contribution des différentes interventions et indique si celles-ci sont obligatoires ou volontaires.

Figure 2 | Caractéristiques des interventions proposées au titre de la PAC*

	Taux de contribution	Type d'intervention	Obligatoire	Volontaire
Montant fléché 293,7 Mrd EUR	**100 % UE**	a) aide au revenu dégressive fondée sur la surface	✓	
		b) aide couplée au revenu	✓	
		c) aide spécifique au coton: BG, EL, ES, PT	✓	
		g) paiement en fav eur des petits agriculteurs	✓	
	Part de la contribution nationale dans le montant fléché: au moins 30 % Contribution nationale minimale pour les financements supplémentaires provenant du montant non fléché: • 15 % pour les régions moins développées • 40 % pour les régions en transition • 60 % pour les régions plus développées	d) paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques	✓	
		e) aide en cas de désavantages résultant de certaines exigences obligatoires		✓
		f) actions agroenvironnementales et climatiques	✓	
		h) outils de gestion des risques	✓	
		i) investissements en faveur des agriculteurs et des exploitants forestiers	✓	
		j) aide à l'installation de jeunes agriculteurs, de nouveaux agriculteurs, à la création de nouvelles entreprises rurales	✓	
		k) services de remplacement sur l'exploitation		✓
		r) interventions sectorielles**	✓	✓
Montant non fléché	Contribution nationale minimale: • **15 % pour les régions moins développées** • **40 % pour les régions en transition** • **60 % pour les régions plus développées**	l) Leader	✓	
		m) aide au partage des connaissances et à l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie ainsi que dans les zones rurales	✓	
		n) initiatives de coopération territoriale et locale		✓
		o) interventions dans les régions ultrapériphériques: FR, ES, PT	✓	
		p) interventions dans les îles mineures de la mer Égée: EL		✓
		s) paiements de crise		✓
	Part de la contribution nationale: 30 %	q) programme de l'UE à destination des écoles	✓	

*** en fonction du secteur*

* Les lettres entre parenthèses correspondent aux points de l'article 5, paragraphe 1, de la proposition PAC.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des propositions de règlement de la Commission.

23 Nous notons que la Commission n'a fourni aucune analyse de la manière dont les règlements proposés pourraient influer sur l'affectation, par les États membres, des fonds de l'UE et des fonds nationaux aux différents types d'interventions. En raison de l'ampleur des modifications proposées et de la flexibilité accordée aux États membres dans l'élaboration de leurs plans PNR, il est très difficile de disposer d'estimations réalistes de l'incidence probable des règlements proposés sur l'allocation des ressources financières par les États membres[16].

Simplification des programmes et des procédures

24 La Commission a souligné, avant même de présenter ses propositions, qu'il fallait remédier à la complexité et à la rigidité des dépenses de l'UE en procédant à une simplification[17] et que la PAC devait reposer sur des objectifs stratégiques de base et des exigences stratégiques ciblées, tout en renforçant la responsabilité et l'obligation de rendre compte des États membres quant à la manière dont ils atteignent ces objectifs[18]. Nous examinons dans la suite du présent avis comment cette approche en matière de simplification se manifeste au niveau de l'architecture juridique, du modèle de mise en œuvre, des modalités de gouvernance ainsi que des règles de gestion et des règles financières de la PAC du point de vue de l'UE, des États membres et des bénéficiaires.

---

[16] Régnier, E., Catallo, A., Aubert, P.-M., *Cadre financier européen 2028-2034: les enjeux clés pour le secteur agricole*, Décryptage n° 05 de septembre 2025.

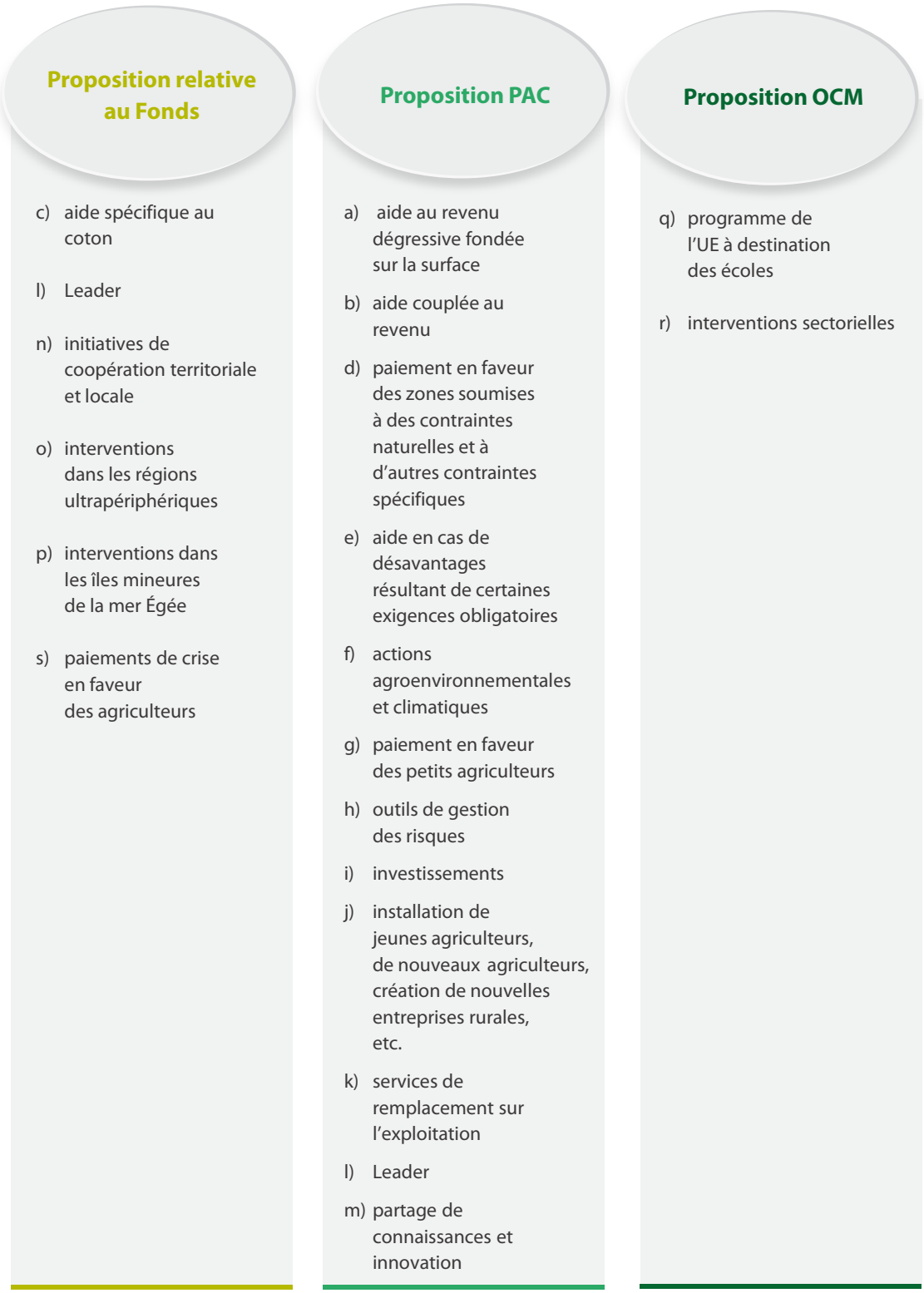
[17] Communication de la Commission intitulée «La voie vers le prochain cadre financier pluriannuel», COM(2025) 46.

[18] Communication de la Commission intitulée «Une vision pour l'agriculture et l'alimentation», COM(2025) 75.

Architecture juridique

25 Bien que le nombre d'exigences et le niveau de détail du cadre juridique de la PAC aient été réduits, nous observons que les dispositions spécifiques aux différentes interventions de la PAC sont réparties sur trois propositions de règlements (***figure 3***). Nous concevons que le programme de l'UE à destination des écoles et les interventions sectorielles aient été entièrement incorporés dans le règlement OCM, puisqu'il s'agit d'outils d'intervention sur les marchés agricoles. De même, nous comprenons la raison de l'inclusion des régions ultrapériphériques et des initiatives de coopération territoriale dans la proposition relative au Fonds, étant donné qu'elles peuvent bénéficier d'un soutien au titre de plusieurs politiques (agriculture, zones rurales, pêche et cohésion). Toutefois, nous estimons que cela nuit à l'exhaustivité de la PAC et accroît la complexité de sa gestion à cause de la prolifération des règles de mise en œuvre.

Figure 3 | Architecture législative proposée pour les interventions de la PAC*



* Les lettres entre parenthèses correspondent aux points de l'article 5, paragraphe 1, de la proposition PAC.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des propositions législatives de la Commission.

26 Nous prenons acte de l'accord interinstitutionnel (point ***07***) selon lequel les articles concernant les définitions spécifiques à l'agriculture et la mise en œuvre de certaines interventions de la PAC qui figurent dans la proposition relative au Fonds doivent être déplacés dans le règlement relatif à la PAC. Cette démarche nous semble positive, car elle renforcerait la cohérence du cadre juridique de la PAC. Nous estimons que, par souci d'exhaustivité, les colégislateurs pourraient également envisager de déplacer dans le règlement PAC les autres dispositions de la proposition relative au Fonds qui concernent spécifiquement la PAC, par exemple le système de contrôle de la gérance des exploitations agricoles (ou «gestion agricole durable» dans la proposition PAC) (article 62) et le système intégré de gestion et de contrôle (article 70).

27 Comme l'explique la Commission[19], le nombre de dispositions relatives à la PAC a été «considérablement réduit» et les exigences ont été simplifiées afin d'offrir aux États membres une plus grande souplesse dans la conception et la mise en œuvre des interventions. Selon cette approche, les principales caractéristiques des interventions – telles que les conditions d'éligibilité – doivent être définies dans le plan PNR, puis transposées dans des règles nationales. Sur la base de l'expérience acquise en auditant la PAC 2023-2027, nous discernons un certain nombre de risques.

28 Premièrement, rien ne garantit que les États membres éviteraient une complexité inutile aux agriculteurs ou aux organismes payeurs. À titre d'exemple, l'introduction des éco-régimes au cours de la période 2023-2027 a entraîné une augmentation des irrégularités dues à des erreurs administratives commises par les autorités des États membres[20].

29 Deuxièmement, une plus grande souplesse est accordée aux États membres pour définir les notions clés telles qu'«agriculteur actif» ou «petit agriculteur», essentielles pour garantir une mise en œuvre cohérente des interventions de la PAC dans l'ensemble des États membres. L'absence d'un cadre commun clair pour ces définitions peut donner lieu à des conditions inéquitables pour les agriculteurs et empêcher une concurrence loyale et le bon fonctionnement du marché intérieur. Il pourrait également s'avérer difficile de garantir une agrégation valable des données au niveau de l'UE. D'après nous, le fait que l'accord interinstitutionnel (point ***07***) suggère de définir la notion d'«agriculteur actif» constitue une évolution positive qui met en évidence une lacune importante (***encadré 2***).

---

[19] Exposé des motifs de la proposition PAC.

[20] Rapport annuel relatif à 2024, points 1.21, 1.26, 7.18 et 7.22.

Encadré 2

Absence de cadre commun pour définir l'«agriculteur actif» dans les propositions législatives concernant 2028-2034

Dans le cadre de la PAC 2023-2027 (article 4, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/2115), les États membres doivent, dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC, définir la notion d'«agriculteur actif» de manière à garantir que l'aide «ne soit accordée qu'aux personnes physiques ou morales ou aux groupements de personnes physiques ou morales exerçant au moins un niveau *minimal* d'activité agricole».

Dans les propositions de la Commission, la notion d'«agriculteur actif» n'est plus définie, bien qu'il y soit fait référence au considérant 44 de la proposition relative au Fonds. Les États membres doivent en revanche définir la notion d'«activité agricole *principale*» dans leurs plans (considérant 45 et article 4, 3e définition, point c), de ladite proposition).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des propositions de règlement de la Commission.

30 Troisièmement, si les dispositions des règlements s'appliquent directement, celles des plans PNR devront être transposées dans des règles nationales qui ne pourront être adoptées qu'après les plans. Si les propositions législatives de l'UE et les plans PNR ne sont pas adoptés en temps utile, les paiements aux bénéficiaires risquent d'être retardés.

Conception des interventions de la PAC

31 Les propositions relatives au Fonds et à la PAC comportent relativement peu de changements quant aux types d'interventions de la PAC à la disposition des États membres, ce qui, du point de vue de la stabilité, est positif pour les autorités nationales et les bénéficiaires. Un seul type d'intervention totalement nouveau – les services de remplacement sur l'exploitation – a été ajouté, et un certain nombre d'interventions ont été fusionnées. L'aide au revenu dégressive fondée sur la surface associera trois interventions d'aide au revenu relevant de la PAC 2023-2027 (points ***52*** à ***55***), mais il n'est pas certain que cette approche soit plus simple pour les autorités nationales et les bénéficiaires. En ce qui concerne les interventions liées à l'«architecture verte» de la PAC, nous prenons acte de la possibilité de simplification qu'offre la fusion des éco-régimes et des mesures agroenvironnementales et climatiques (***figure 2***), où les enseignements tirés par les États membres lors de l'introduction des éco-régimes seront les bienvenus[21]. Nous notons également que des modifications importantes ont été apportées à l'intervention en

[21] Rapport annuel relatif à 2024, recommandation n° 7.1.

faveur des régions ultrapériphériques, qui est couverte par la proposition relative au Fonds (*encadré 3*).

Encadré 3

L'intervention en faveur des régions ultrapériphériques dans la proposition relative au Fonds

Dans le cadre du CFP 2028-2034, la Commission propose que les programmes spécifiques en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques (POSEI) soient intégrés dans l'approche de programmation unique définie pour le nouveau Fonds européen.

La proposition relative au Fonds inscrit le programme POSEI sous un titre VI distinct qui comprend des règles concernant non seulement l'agriculture, mais aussi la cohésion et la pêche, et abroge le règlement actuel[22].

Elle maintient des dispositions particulières visant à garantir l'approvisionnement en produits essentiels à la consommation humaine, à la transformation ou en tant qu'intrants agricoles. Néanmoins, la répercussion de l'avantage économique sur l'utilisateur final (c'est-à-dire les consommateurs ou les agriculteurs) n'est plus exigée. Bien que nous ayons relevé des problèmes dans le mode de fonctionnement de ce mécanisme[23], son absence pourrait donner lieu à des gains indus tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

Nous accueillons favorablement la nouvelle obligation, faite aux États membres à l'article 48, paragraphe 4, de la proposition relative au Fonds, d'«assure[r] une répartition équitable des paiements», car elle contribue à éviter la concentration de l'aide sur certains secteurs ou sur de grands bénéficiaires.

Enfin, le fait de s'appuyer sur un financement provenant du montant non fléché du Fonds peut compromettre la stabilité et la prévisibilité du soutien aux agriculteurs dans ces zones (point *18*). Selon nous, il conviendrait d'envisager que les régions ultrapériphériques soient couvertes par l'objectif rural proposé dans l'accord interinstitutionnel (point *07*).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la proposition relative au Fonds.

32 Nous notons que les plans PNR seront adoptés par décision du Conseil, tandis que les plans stratégiques relevant de la PAC 2023-2027 l'ont été par décision de la Commission. Cette étape supplémentaire, ainsi que la complexité que pourrait engendrer, pour la Commission, la souplesse accrue accordée aux États membres dans l'élaboration de leurs

[22] Règlement (UE) 229/2013.

[23] Rapport spécial 03/2026, encadré 4.

plans (points ***27*** à ***30***), risquent d'allonger le temps nécessaire à l'évaluation et à l'adoption des plans. En revanche, nous saluons le fait que les informations contextuelles devant figurer dans les plans soient peu nombreuses et que les limites en nombre de mots soient plus strictes, sachant que certains plans stratégiques de la PAC comptaient plus de 2 000 pages.

Gouvernance de la mise en œuvre des interventions

33 La proposition relative au Fonds permet aux États membres de conserver les organes de gouvernance mis en place pour la PAC 2023-2027. Elle prévoit dans une large mesure le maintien des mêmes rôles et responsabilités pour les organismes payeurs de la PAC[24]. Cette approche nous semble positive, étant donné que la grande majorité des organismes payeurs ont acquis une expérience et des connaissances considérables des communautés agricoles de leur État membre ou de leur région au fil des ans. Nous observons cependant que les États membres seront tenus de mettre en place une «autorité de coordination»[25] s'ils désignent une autorité de gestion différente pour chaque chapitre de leur plan PNR, ce qui introduira un niveau administratif supplémentaire dans chaque État membre et risque d'allonger et de compliquer les procédures de planification et d'établissement de rapports. De même, l'exigence inscrite à l'article 49, paragraphe 5, de la proposition relative au Fonds, selon laquelle l'autorité d'audit doit être un organisme public, peut représenter une strate administrative supplémentaire pour les États membres qui souhaiteraient continuer à recourir à des organismes privés pour contrôler la mise en œuvre de la PAC malgré les avantages que la désignation d'un organisme public pourrait leur apporter du point de vue de la stabilité et de l'accumulation des connaissances.

Gestion des interventions et règles financières applicables

34 Pour les bénéficiaires de la PAC, la principale simplification découle de l'obligation générale faite aux États membres de fournir un soutien en recourant au financement non lié aux coûts ou aux options de coûts simplifiés[26]. La plupart des interventions de la PAC reposent déjà sur des droits non liés aux coûts (c'est-à-dire des paiements fondés sur la surface et le nombre d'animaux) ou sur des options de coûts simplifiés dans le cas des investissements. Il est possible qu'une extension du recours aux paiements simplifiés facilite encore la tâche aux bénéficiaires et, éventuellement, aux organismes payeurs, mais ces avantages dépendront non seulement de la manière dont les États membres décideront de mettre en

[24] Article 52, paragraphe 3, de la proposition relative au Fonds.

[25] Article 49, paragraphe 3, de la proposition relative au Fonds.

[26] Article 125 du règlement financier (refonte).

œuvre les formes simplifiées de soutien, mais aussi de celle dont la Commission décidera de superviser le mécanisme.

Conformité, transparence, obligation de rendre compte et traçabilité des fonds dépensés

35 D'après la proposition relative au Fonds, les organismes payeurs de la PAC ne seront plus tenus de présenter des comptes annuels pour les dépenses déclarées, ni de veiller à ce que ces dernières soient associées à des réalisations déclarées correspondantes[27]. L'autorité de coordination sera par contre chargée de fournir des informations sur «l'état d'avancement […] au cours de la période de référence»[28] (c'est-à-dire l'exercice financier agricole précédent). Ces informations reposeront elles-mêmes sur les données relatives aux paiements que les organismes payeurs auront communiquées à propos des réalisations ou des valeurs intermédiaires/cibles atteintes et du montant des versements correspondants.

36 Nous estimons que l'introduction, dans la proposition relative au Fonds[29], de la possibilité d'effectuer des paiements sur la base des réalisations concrétisées est un point positif en ce sens qu'elle assurera la continuité avec la PAC 2023-2027 en permettant, par exemple, que les paiements pour les interventions fondées sur la surface correspondent au nombre d'hectares effectivement couverts par une intervention («réalisation effectuée») plutôt qu'à l'atteinte du nombre d'hectares spécifiquement prévu dans le plan («valeur intermédiaire ou valeur cible»). Toutefois, la proposition en question n'indique pas clairement quelles interventions de la PAC devraient être fonction des réalisations et lesquelles devraient être fondées sur des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles. Selon nous, le règlement devrait au moins préciser que toutes les interventions liées à la surface et au nombre d'animaux et celles liées aux unités de réalisation doivent être considérées comme étant axées sur les réalisations (interventions visées aux points a) à g) et o) à r) de l'article 5, paragraphe 1, de la proposition PAC). En outre, pour les interventions impliquant des paiements liés à des valeurs intermédiaires et cibles, nous estimons qu'il convient d'appliquer les enseignements tirés aux futurs instruments fondés sur la performance, notamment en liant clairement le financement aux résultats et en appliquant les

[27] Article 37 du règlement (UE) 2021/2116.

[28] Article 89 de la proposition relative au Fonds.

[29] Article 22, paragraphe 2, point c), annexe V «Modèle pour le plan de partenariat national et régional», et annexe XI «Modèle de demande de paiement», de la proposition relative au Fonds.

conditions de paiement de manière uniforme à tous les États membres afin de garantir une égalité de traitement[30].

37 En ce qui concerne la régularité des paiements, la proposition relative au Fonds prévoit que les organismes payeurs compétents pour les interventions de la PAC sont chargés de vérifier, sur la base d'une analyse des risques, les paiements aux bénéficiaires en lien avec le respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, de garantir la conformité et la régularité des opérations, d'enregistrer les informations et de signer les déclarations de gestion. Nous observons que la proposition relative au Fonds conserve les dispositions imposant aux organismes payeurs d'«offr[ir] des garanties suffisantes en ce qui concerne la légalité, la régularité et l'enregistrement correct des paiements»[31]. Elle devrait cependant préciser que les «paiements» mentionnés sont ceux qui sont effectués en faveur des bénéficiaires, par exemple les agriculteurs, et qu'ils doivent être traçables dans les systèmes comptables des organismes payeurs.

38 La traçabilité depuis les comptes de l'UE jusqu'aux bénéficiaires est essentielle pour assurer une piste d'audit qui permettra à la Cour des comptes européenne de vérifier la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, que les organismes payeurs doivent garantir[32]. Le modèle de mise en œuvre de la PAC 2023-2027 permet de garantir une piste d'audit claire, depuis les chiffres figurant dans les comptes consolidés de l'UE jusqu'aux paiements effectués en faveur des différents bénéficiaires de la PAC: en effet, les chiffres inscrits dans les comptes reposent toujours sur les dépenses déclarées par l'organisme payeur, lesquelles reflètent les versements réellement effectués aux bénéficiaires individuels, comme les agriculteurs et les promoteurs de projets.

39 Afin de préserver un degré de traçabilité équivalent pour la PAC 2028-2034, nous suggérons de préciser, dans le règlement relatif au Fonds, que pour les paiements fondés sur les réalisations[33], la «valeur des progrès réalisés» doit correspondre aux paiements réellement effectués en faveur des bénéficiaires pour les réalisations concrétisées et vérifiées au cours de la période. L'utilisation de valeurs unitaires prévues[34] pour calculer les remboursements aux États membres introduirait une strate supplémentaire entre les paiements et le financement de l'Union, ce qui, à défaut de transparence suffisante ou de

---

30 Document d'analyse 02/2025, encadré intitulé «Leçons utiles pour les futurs instruments fondés sur la performance», p. 9.

31 Article 9 du règlement (UE) 2021/2116 et article 52, paragraphe 1, de la proposition relative au Fonds.

32 Article 65, paragraphe 2, de la proposition relative au Fonds.

33 Annexe IX de la proposition relative au Fonds.

34 Annexe V de la proposition relative au Fonds.

garanties adéquates, pourrait accroître le risque de divergences et, partant, celui de devoir procéder à des ajustements au cours de la période de programmation.

40 Nous constatons que la proposition relative au Fonds maintient dans une large mesure les dispositions introduites dans le cadre de la PAC 2023-2027 pour permettre à la Commission d'adopter une approche d'«audit unique» fondée sur les systèmes, laquelle a été intégralement appliquée pour la première fois pour l'exercice 2024. Dans ce contexte, nous observons que même si cette nouvelle approche d'audit n'est suivie que depuis un an, notre taux d'erreur estimatif pour la rubrique 3 du CFP, qui couvre la PAC, est globalement similaire à celui des années précédentes[35].

Cadre de performance

41 Dans le CFP proposé pour la période 2028-2034, la performance des interventions de la PAC continuera à reposer sur le principe selon lequel chaque intervention a des réalisations prévues et des liens prédéfinis avec des indicateurs de résultat couvrant des objectifs spécifiques de la PAC. De même, il y aura toujours un mécanisme en place pour suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan, les États membres étant censés expliquer les déficits de performance[36]. Selon nous, ces dispositions sont susceptibles de contribuer à maintenir la stabilité des orientations clés en matière de performance introduites dans la PAC 2023-2027.

42 À cet égard, nous notons que la proposition relative au cadre de performance précise les indicateurs de réalisation et de résultat que les États membres doivent utiliser et qu'à ce titre, les interventions de la PAC devraient se voir attribuer des domaines d'intervention aux fins du «marquage» des dépenses prévues et de l'établissement de rapports sur les dépenses réelles ainsi que sur les réalisations effectuées et les résultats obtenus.

---

[35] Rapport annuel relatif à 2024, figure 7.3.

[36] Article 49, paragraphe 10, de la proposition relative au Fonds.

Mandat d’audit de la Cour des comptes européenne

43 Dans la proposition relative au Fonds, qui couvre les dépenses des interventions de la PAC, le mandat d’audit conféré à la Cour des comptes par les traités[37] est reconnu sans la moindre restriction. Toutefois, la Cour ne pourra maintenir son approche d’audit actuelle que si la traçabilité depuis les comptes de l’UE jusqu’aux paiements effectués en faveur des différents bénéficiaires de la PAC au titre de ses interventions est assurée (points ***38*** et ***39***).

[37] Article 287, paragraphe 3, du TFUE.

Observations particulières

Proposition de règlement relatif à la mise en œuvre de la PAC

44 La proposition PAC fixe les conditions spécifiques à la mise en œuvre de cette politique en application de l'article 1er, paragraphe 2, point c), de la proposition relative au Fonds. Elle définit les règles relatives au processus de pilotage de la Commission (article 2), à l'architecture verte (articles 3 et 4), aux conditions de mise en œuvre de 11 interventions relevant de la PAC (articles 6 à 20) et à la désignation d'une autorité chargée de la gouvernance des données (article 21). Certaines interventions de la PAC sont couvertes par les propositions relatives au Fonds et à l'OCM (*figure 3*).

Recommandations et orientations nationales relatives à la PAC (article 2)

45 Combiné à l'article 22, paragraphe 2, point b), sous ii), de la proposition relative au Fonds, l'article 2 de la proposition PAC renforcerait le rôle joué par la Commission dans l'utilisation des recommandations nationales relatives à la PAC aux fins du recensement des défis que les États membres devraient relever pour satisfaire aux priorités et objectifs de l'UE. Les recommandations de la Commission n'étaient ni contraignantes ni formellement intégrées dans le processus d'adoption des plans stratégiques relevant de la PAC 2023-2027, et elles n'ont donc été suivies qu'en partie[38]. Dans un contexte où les États membres disposent d'une marge de manœuvre plus étendue (points *12*, *15* et *27*), nous notons que la reconnaissance formelle des recommandations ferait de ces dernières un outil essentiel

[38] Rapport spécial 20/2024, point 34.

pour permettre à la Commission de veiller à ce que les plans des États membres soient axés de manière cohérente sur les objectifs de la PAC. Cependant, l'article 2 de la proposition PAC ne précise pas le champ d'application du mécanisme de pilotage: rien n'indique dans quelle mesure ou de quelle manière les recommandations seraient utilisées pour influencer l'allocation des fonds et garantir des conditions de concurrence équitables lors de la mise en œuvre de la PAC.

Gestion agricole durable (article 3)

46 La Commission passe progressivement de la conception d'interventions axées sur la notion de respect d'obligations («conditionnalité») à celle d'interventions encourageant la mise en œuvre de pratiques qui contribuent à la réalisation des objectifs environnementaux et climatiques. Cette tendance a déjà été amorcée dans les trains de mesures de simplification proposés pour la PAC 2023-2027[39].

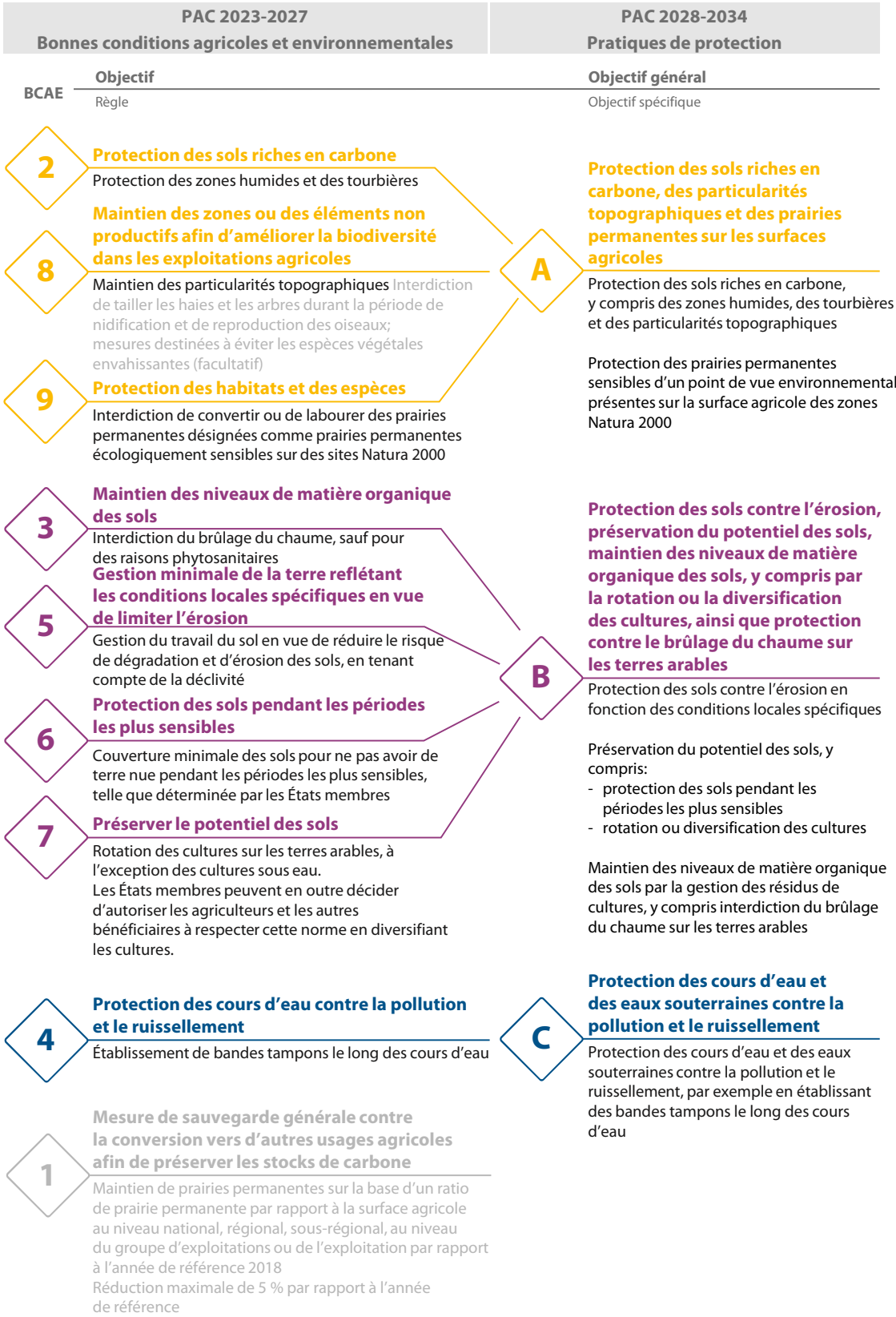
47 La proposition relative à la PAC remplace le concept de conditionnalité ***(annexe III***) par celui de *gestion agricole durable*, qui comprend les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et les *pratiques de protection*, ces dernières se substituant aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Si les ERMG de base et la conditionnalité sociale restent inchangées (annexe I, parties A et B, de la proposition PAC), les pratiques de protection offriraient aux États membres une plus grande marge de manœuvre dans la définition des exigences et leur adaptation aux contextes agricoles locaux, des exemptions étant également possibles. La gestion agricole durable, tout comme la conditionnalité dans le cadre de la PAC 2023-2027, s'appliquerait aux mêmes types d'interventions de la PAC (interventions d'aide au revenu entièrement financées, actions agroenvironnementales et climatiques, paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles, désavantages spécifiques à une zone résultant de certaines exigences obligatoires, régions ultrapériphériques (POSEI) et îles mineures de la mer Égée). Cette approche simplifierait la mise en œuvre de la gestion agricole durable, mais pourrait limiter les avantages escomptés au niveau de l'UE en matière de climat et d'environnement.

---

[39] Proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 2021/2115 en ce qui concerne les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, COM(2024) 139; proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 2021/2115 en ce qui concerne la conditionnalité, COM(2025) 236; «Simplification de la PAC», Parlement européen, 1er octobre 2025.

48 D’après la proposition PAC, neuf objectifs en matière de BCAE et les règles y afférentes seraient remplacés par un système de six objectifs, pour lesquels les États membres devront définir des pratiques de protection dans leurs plans PNR. La norme BCAE 1 serait supprimée et les objectifs de la norme BCAE 8 ne s’appliqueraient plus qu’aux particularités topographiques (***figure 4***). Nous notons que les ERMG continueraient d’être assorties d’exigences de base pour certaines interventions, mais que ce ne serait pas le cas des pratiques de protection (contrairement aux BCAE). Selon nous, cela offre aux États membres l’occasion de définir des pratiques mieux adaptées aux besoins de leurs agriculteurs. Lors de l’évaluation des plans PNR, la Commission devra veiller à ce que les États membres maintiennent un niveau approprié d’ambition environnementale.

Figure 4 | Les bonnes conditions agricoles et environnementales face aux pratiques de protection



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la proposition PAC.

49 L'article 3, paragraphe 9, de la proposition PAC permet aux États membres d'indemniser les agriculteurs qui adoptent des pratiques de protection, celles-ci pouvant être reconnues en tant qu'actions agroenvironnementales et climatiques. Selon nous, il s'agit d'une évolution positive qui s'inscrit dans la tendance consistant à encourager les bonnes pratiques plutôt qu'à imposer des conditions.

50 En outre, les États membres peuvent prévoir des exemptions spécifiques ou des dérogations temporaires aux pratiques de protection[40], ce qui permet une plus grande adaptabilité. Si les exemptions doivent figurer dans les plans PNR et peuvent être examinées par la Commission dans le cadre du processus d'adoption et de modification, aucune disposition n'a été prévue pour que la Commission examine les dérogations aux pratiques de protection. La proposition devrait préciser comment la Commission contrôlerait ces dérogations.

51 Le système de contrôle de la gérance des exploitations agricoles (ou, selon la terminologie employée dans la proposition PAC, «de la gestion agricole durable») fait l'objet de l'article 62 de la proposition relative au Fonds. Nous suggérons de l'inscrire dans le règlement relatif à la PAC. Les organismes payeurs ne seraient plus chargés de vérifier le respect des exigences en matière de gestion agricole durable[41]. Cette responsabilité incomberait aux autorités compétentes chargées de contrôler les exigences en matière d'environnement, de climat, de santé publique et de bien-être animal, comme elles le font pour la conditionnalité sociale[42] dans le cadre de la PAC 2023-2027. La proposition relative au Fonds prévoit la suppression de l'obligation, pour les États membres, de mettre en place un mécanisme d'alerte et d'effectuer des contrôles sur place ou par télédétection sur 1 % au moins des bénéficiaires. Ces changements laisseraient aux États membres une plus grande latitude dans la conception de leurs systèmes de contrôle et de sanctions, mais réduiraient le niveau de surveillance à l'échelle de l'UE et risqueraient donc d'entraîner une application inégale des pratiques de protection sur le territoire de l'Union.

---

[40] Article 3, paragraphes 7 et 8, de la proposition PAC.

[41] Article 62, paragraphe 2, de la proposition relative au Fonds.

[42] Articles 87 et 88 du règlement (UE) 2021/2116.

Interventions relevant de la PAC

Aide au revenu dégressive fondée sur la surface (article 6)

52 La Commission propose d'octroyer aux agriculteurs une aide de base au revenu obligatoire, dégressive et plafonnée. La dégressivité et le plafonnement sont facultatifs dans le cadre de la PAC 2023-2027[43], et appliqués par 10 États membres[44]. Les États membres seront tenus de veiller à ce que l'aide au revenu dégressive fondée sur la surface soit différenciée en fonction du groupe d'agriculteurs (et principalement destinée à ceux qui exercent une activité agricole), ou en fonction de la zone géographique (y compris les zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques). Nous estimons que ces mécanismes sont nécessaires pour mieux diriger l'aide au revenu vers les agriculteurs qui en ont le plus besoin, et qu'ils permettraient de gérer un problème majeur mis en évidence dans notre synthèse de l'évaluation du CFP actuel[45].

53 La Commission estime que la dégressivité de l'aide au revenu fondée sur la surface toucherait un nombre relativement peu élevé d'agriculteurs, 4 % environ des bénéficiaires[46] ayant reçu plus de 20 000 euros en 2023. Ce petit groupe d'agriculteurs représentait environ la moitié des paiements directs. La Commission estime également que le plafonnement à 100 000 euros par agriculteur ne concernerait que ceux qui reçoivent actuellement plus de 255 000 euros (quelque 1 600 exploitations en 2023). La ***figure 5*** donne une vue d'ensemble des mécanismes de dégressivité et de plafonnement.

---

[43] Article 17 du règlement (UE) 2021/2115.

[44] La Belgique, la Bulgarie, l'Irlande, l'Espagne, la Lettonie, la Lituanie, l'Autriche, le Portugal, la Slovaquie et la Slovénie (voir Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) – Summary overview for 27 Member States – Facts and figures, DG AGRI, figure 14).

[45] Synthèse des remarques de la Cour des comptes européenne concernant les propositions législatives de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), février 2019, p. 15.

[46] Discours du Commissaire Hansen devant le Conseil AGRIPECHE le 17 novembre 2025.

Figure 5 | Vue d'ensemble de la dégressivité et du plafonnement

Montant total par agriculteur	Mécanisme de dégressivité*
Moins de 25 000 euros	Pas de dégressivité
De 25 000 euros à 500 000 euros	Réduction de 25 %
De 50 000 euros à 75 000 euros	Réduction de 50 %
Plus de 75 000 euros	Réduction de 75 %
Plafonnement à 100 000 euros après application de la dégressivité	

Exemple d'un agriculteur recevant actuellement 255 000 euros par an		
20 000 euros	Pas de réduction	20 000 euros +
50 000 euros	25 % de réduction sur 30 000 euros	22 500 euros +
75 000 euros	50 % de réduction sur 25 000 euros	12 500 euros +
255 000 euros	75 % de réduction sur 180 000 euros	45 000 euros =
Montant reçu après application de la dégressivité et du plafonnement		**100 000 euros par an**

* La réduction est appliquée au montant excédant la limite supérieure de la fourchette.

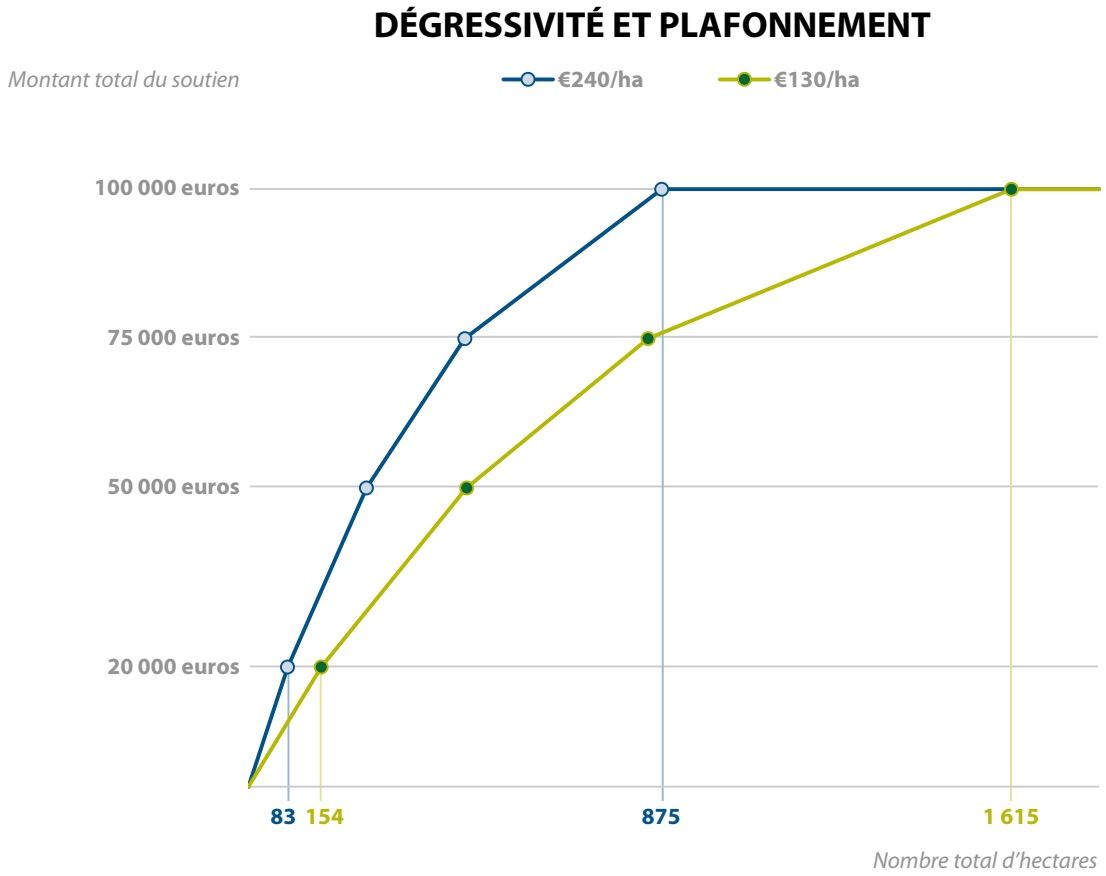
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la proposition PAC.

54 Nous notons que l'aide moyenne nationale globale par hectare devrait se situer entre 130 euros et 240 euros[47]. Compte tenu de l'incertitude qui plane quant à la manière dont les États membres mettront en œuvre l'aide dégressive fondée sur la surface et appliqueront les taux de paiement différenciés, l'incidence probable des propositions sur les différentes catégories d'agriculteurs n'est ni claire ni prévisible.

55 En l'absence d'analyse de la Commission à ce sujet, nous estimons qu'avec un taux de paiement moyen de 130 euros par hectare, la dégressivité s'appliquerait aux exploitations d'une superficie supérieure à 154 hectares, et le plafonnement, aux exploitations de plus de 1 615 hectares. Avec un taux de paiement moyen de 240 euros par hectare, la dégressivité s'appliquerait aux exploitations de plus de 83 hectares, et le plafonnement, aux exploitations de plus de 875 hectares. La ***figure 6*** montre l'évolution du soutien perçu par les agriculteurs avec l'augmentation de la taille de leur exploitation.

[47] Article 35, paragraphe 3, de la proposition relative au Fonds.

Figure 6| Incidence estimée de la dégressivité et du plafonnement en fonction de la superficie agricole



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des taux de paiement moyens fixés à l'article 35, paragraphe 3, de la proposition relative au Fonds.

Paiement en faveur des petits agriculteurs (article 7)

56 Bien que les objectifs généraux de cette intervention restent inchangés, la Commission procède à plusieurs ajustements au niveau de sa conception. La mesure deviendrait obligatoire pour les États membres et remplacerait l'aide dégressive fondée sur la surface, l'aide couplée au revenu et, désormais, le paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles pour les agriculteurs concernés. Nous nous félicitons de ce que, pour tenir compte de ce changement, le paiement annuel maximal soit porté à 3 000 euros au lieu des 1 250 euros annuels prévus actuellement[48]. Comme pour l'aide dégressive fondée sur la surface, les États membres auraient également la possibilité de prévoir des taux de soutien différents par groupe d'agriculteurs et/ou zone géographique afin de compenser

[48] À la suite de l'adoption du train de mesures de simplification de la PAC, le règlement (UE) 2025/2649 a déjà porté le montant destiné aux petits agriculteurs à 3 000 euros à compter de 2026 dans le cadre de la PAC 2023-2027.

toute perte potentielle résultant du remplacement de l'aide couplée au revenu et du paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles.

Paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques (article 8)

57 L'intervention en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles est maintenue dans les mêmes conditions que dans le cadre de la PAC 2023-2027, mais avec des ajustements mineurs. Elle deviendrait obligatoire pour les États membres, ce qui refléterait le fait qu'elle figure dans tous les plans stratégiques de la PAC 2023-2027, et les États membres pourraient désigner 2 % de surface supplémentaire susceptibles d'être soumises à des contraintes spécifiques qu'ils devraient définir. Les 2 % supplémentaires sont calculés sur la superficie agricole utile (SAU) totale de l'État membre, ce qui laisserait une plus grande marge d'appréciation aux États membres. La proposition ne précise pas sur quelle base les États membres doivent définir cette superficie supplémentaire.

Interventions liées à l'architecture verte (articles 4, 9, 10 et 13)

58 À l'article 4, la Commission définit six domaines prioritaires en matière d'environnement et de climat (l'adaptation au changement climatique et son atténuation, la santé des sols, la biodiversité, l'agriculture biologique et le bien-être animal), dans lesquels les États membres doivent apporter un soutien grâce à trois types d'interventions:

- l'aide en cas de désavantages résultant de certaines exigences obligatoires (article 9);
- les actions agroenvironnementales et climatiques (article 10);
- l'aide aux investissements en faveur des agriculteurs et des exploitants forestiers (article 13).

59 L'article 4 définit également, pour tous les États membres qui comptent des territoires touchés par une pollution de l'eau due à l'excédent de nitrates, une nouvelle obligation consistant à apporter un soutien en vue de l'extensification des systèmes d'élevage (article 10) ou de la diversification des activités agricoles (article 13). Nous suggérons de préciser dans la proposition la base du calcul de l'excédent de nitrates.

60 Bien que l'aide en cas de désavantages résultant de certaines exigences obligatoires de l'UE (les directives «Habitats» et «Oiseaux» et la directive-cadre sur l'eau) prévue à l'article 9 reste largement la même, nous accueillons favorablement le fait que la Commission propose de limiter l'éligibilité aux agriculteurs, aux exploitants forestiers et à leurs associations, en excluant les gestionnaires de terres, qui figurent parmi les bénéficiaires de

la PAC 2023-2027. Nous estimons que ce changement est susceptible d'améliorer la manière dont les bénéficiaires de la PAC sont ciblés.

61 La Commission propose que les éco-régimes annuels et les interventions pluriannuelles liées aux mesures agroenvironnementales et climatiques soient fusionnés avec les incitations aux actions environnementales et climatiques prévues à l'article 10, paragraphe 1, qui peuvent être annuelles ou pluriannuelles. Ce soutien peut être accordé pour tous les engagements allant au-delà des ERMG ou relevant d'actes législatifs nationaux allant au-delà des ERMG, y compris ceux couverts par des pratiques de protection. Au lieu de fixer des valeurs cibles concernant la part des fonds à allouer aux éco-régimes et aux mesures agroenvironnementales et climatiques, comme dans le cadre de la PAC 2023-2027 (points ***15*** et ***16***), la Commission propose de fixer aux États membres l'objectif spécifique d'allouer, dans leurs plans PNR, au moins 43 % de leur enveloppe financière globale aux objectifs climatiques et environnementaux[49]. Nous constatons que ces changements impliquent une simplification de la PAC et offrent l'occasion de remédier aux problèmes que nous avons mis en évidence concernant le fait que la complexité des éco-régimes est source d'irrégularités[50]. Toutefois, nous observons que l'efficacité des actions environnementales et climatiques dans leur ensemble dépendra largement de la manière dont les États membres choisiront de les concevoir et de les mettre en œuvre, ainsi que du montant des ressources qu'ils décideront de leur allouer en l'absence de toute valeur cible.

62 La Commission introduit, à l'article 10, paragraphe 1, point b), un nouveau type d'actions environnementales et climatiques pour la transition vers des systèmes de production résilients. Ce nouveau type de soutien, qui comprend la conversion à l'agriculture biologique, fournirait jusqu'à 200 000 euros par agriculteur et par période de programmation[51], sous réserve que l'État membre approuve un «plan d'action de transition». Selon nous, cette intervention offrirait aux agriculteurs qui souhaitent améliorer la durabilité de leurs pratiques agricoles une certaine prévisibilité en matière de financement. Toutefois, la proposition n'indique pas clairement sur quelle base la Commission a fixé le montant maximal de l'aide à 200 000 euros.

---

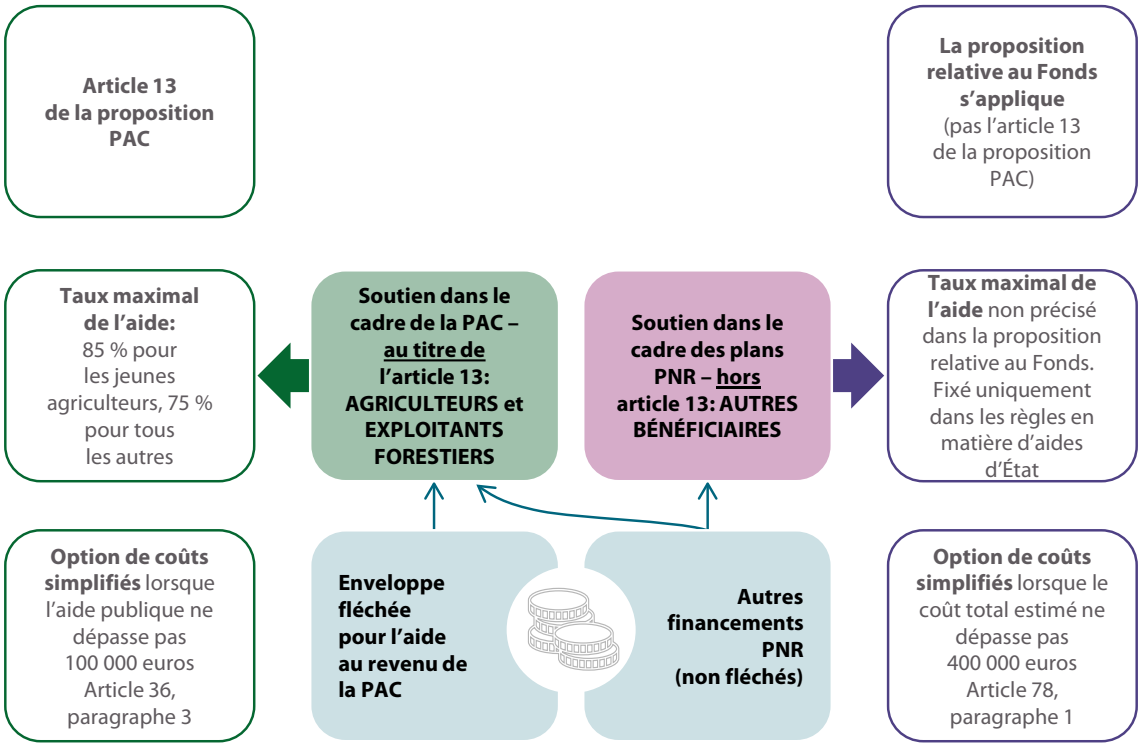
[49] Annexe III de la proposition relative au cadre de suivi des dépenses et de performance pour le budget, COM(2025) 545.

[50] Rapport annuel relatif à 2024, points 7.18, 7.22 et encadré 7.2.

[51] Article 36, paragraphe 2, de la proposition relative au Fonds.

63 La Commission redéfinit l'aide aux investissements (article 13) afin de mettre l'accent sur la résilience de l'agriculture, des systèmes alimentaires, de la foresterie et des zones rurales, qui recoupent en partie les domaines prioritaires définis à l'article 4. Bien que l'intention soit de limiter aux agriculteurs et aux exploitants forestiers l'aide aux investissements, nous relevons que cela n'est indiqué que dans le titre de l'article et non dans ses dispositions. L'article 35, paragraphe 4, de la proposition relative au Fonds prévoit un soutien maximal de 75 % des coûts éligibles, avec un taux majoré à 85 % pour les jeunes agriculteurs. L'inclusion de la PAC dans les plans PNR implique que les investissements réalisés par d'autres types de bénéficiaires, même lorsqu'ils sont liés à l'agriculture et à l'alimentation, seraient couverts par les dispositions sur les investissements figurant dans la proposition relative au Fonds (***figure 7***). Selon nous, cela permettrait de cibler plus efficacement les aides de la PAC en faveur des agriculteurs et des exploitants forestiers, en mettant l'accent sur les investissements favorisant la résilience.

Figure 7 | Investissements relevant, ou non, de la proposition relative à la PAC



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la proposition relative au Fonds (article 35, paragraphe 4, article 36, paragraphe 3, et article 78, paragraphe 1), de celle relative à la PAC (article 13) et de la présentation de la DG AGRI.

64 La proposition PAC ne fait pas des investissements dans l'irrigation une catégorie distincte[52], contrairement à la PAC 2023-2027. Par conséquent, nous décelons un risque dans le fait que la proposition n'établit pas de mesures de protection environnementales suffisantes pour l'utilisation de l'eau. Étant donné que l'aide aux investissements n'est pas soumise au respect des exigences de la «gestion agricole durable»[53], nous estimons important que la proposition précise comment les investissements dans l'irrigation respecteraient les exigences en matière de protection de l'environnement[54].

65 L'article 13, paragraphe 6, de la proposition PAC fixe à 36 mois la période pendant laquelle est octroyée l'aide aux investissements nécessaires pour se conformer aux nouvelles exigences, soit une augmentation d'un an par rapport aux 24 mois introduits par le train de mesures de simplification de 2025[55]. Cet article introduit également une nouvelle disposition en matière de soutien aux investissements afin d'aider les nouveaux jeunes agriculteurs à se conformer aux exigences réglementaires de l'UE pendant les 36 premiers mois suivant leur installation ou jusqu'à la réalisation de leur plan d'entreprise.

Aide couplée au revenu (article 11)

66 La Commission propose d'étendre le champ d'application de l'aide couplée au revenu en permettant aux États membres de soutenir des secteurs et des produits agricoles spécifiques, énumérés à l'annexe I du règlement (UE) n° 1308/2013. Le tabac et les produits vinicoles continuent à être exclus, mais le paiement par animal peut désormais être octroyé aux produits apicoles. L'allocation financière[56] pour l'aide couplée au revenu serait limitée à un maximum de 20 % de la contribution de l'UE pour l'aide au revenu dégressive fondée sur la surface, l'aide au coton, le paiement en faveur des petits agriculteurs et les actions agroenvironnementales et climatiques. Dans le cadre de la PAC 2023-2027, un maximum de 13 % des dotations des États membres est prévu pour les paiements directs, à l'exclusion de l'aide au coton. Nous constatons que la proposition n'indique pas pourquoi les États membres pourraient devoir augmenter l'aide couplée au revenu. Bien que les États membres soient tenus de réduire au minimum l'incidence

---

[52] Article 74 du règlement (UE) 2021/2115.

[53] Article 3, paragraphe 2, de la proposition PAC.

[54] Application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important», considérant 5 de la proposition relative au cadre de suivi des dépenses et de performance pour le budget, COM(2025) 545.

[55] Proposition Omnibus III, adoptée par le règlement (UE) 2025/2649.

[56] Article 35, paragraphe 5, de la proposition relative au Fonds.

potentielle de cette intervention[57], cette latitude accrue qui leur est accordée risque d'entraîner une concurrence déloyale sur le marché intérieur.

Aide à la participation aux outils de gestion des risques (article 12)

67 La proposition PAC laisse aux États membres une plus grande marge de manœuvre dans la conception des outils de gestion des risques et la définition des méthodes de calcul de l'indemnisation au niveau des agriculteurs ou des secteurs. Les types d'outils couverts par l'intervention ne seraient plus spécifiés au niveau de l'UE. Malgré l'ambition affichée dans la proposition PAC[58], ni cette dernière ni la proposition relative au Fonds n'introduisent de mesures supplémentaires pour améliorer l'adoption, par les agriculteurs, des outils de gestion des risques, à l'exception de celles relevant des interventions sectorielles[59].

Installation des jeunes agriculteurs, création de nouvelles entreprises rurales et développement des petites exploitations (article 14)

68 La Commission maintient, pour soutenir l'installation de jeunes agriculteurs et la création d'entreprises rurales, des dispositions similaires à celles de la PAC 2023-2027. En ce qui concerne la dernière modification de l'intervention actuelle[60], nous observons que les États membres peuvent non seulement accorder des paiements aux petits agriculteurs mais aussi soutenir les petites exploitations (point ***56***). Nous relevons cependant que la proposition n'indique aucunement comment les États membres sont censés déterminer la taille d'une «petite exploitation».

Leader (article 18)

69 La Commission propose de faire de LEADER une intervention indépendante qui coexisterait avec les initiatives de coopération territoriale et locale. La mise en place du Fonds unique pourrait se traduire par des modalités de financement plus simples que l'approche multifonds qui s'appliquait précédemment à Leader et que nous avons jugée complexe[61]. Avec la proposition PAC, Leader reste une intervention obligatoire pour les États membres, qui ne relève pas du montant fléché et peut désormais soutenir aussi les jeunes pousses et la diversification des activités agricoles, telles que l'agrotourisme et la vente directe dans

---

[57] Article 11, paragraphe 3, de la proposition PAC.

[58] Exposé des motifs et considérant 11.

[59] Article 35, paragraphe 8, de la proposition relative au Fonds.

[60] Article 1er, paragraphe 16, du règlement (UE) 2025/2649.

[61] Rapport spécial 10/2022, points 64 à 75.

les exploitations agricoles (article 18, paragraphe 3). Les principales dispositions régissant Leader figurent dans la proposition relative au Fonds (***encadré 4***).

Encadré 4

Leader et les autres initiatives de coopération territoriale et locale prévues dans la proposition relative au Fonds

La proposition relative au Fonds donne des précisions sur la mise en œuvre du développement local mené par les acteurs locaux, conçu par des groupes d'action locale qui restent pratiquement les mêmes et couvriraient des activités similaires à celles énoncées dans le règlement (UE) 2021/2115. Comme dans la PAC 2023-2027, Leader est l'une des initiatives de coopération territoriale et locale. La proposition relative au Fonds définit les règles d'exécution financière pour Leader (article 77) et impose le recours aux options de coûts simplifiés, sur la base d'une évaluation des coûts et des avantages de la mise en œuvre de Leader, comme l'a recommandé la Cour[62]. Nous soulignons l'importance de conserver des dispositions spécifiques pour l'initiative Leader, qui a une méthodologie particulière différente des autres initiatives de coopération territoriale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la proposition relative au Fonds (articles 74 à 77).

Favoriser le partage des connaissances et l'innovation (articles 19 et 20)

70 L'intervention concernant l'échange de connaissances et la diffusion de l'information reste largement inchangée. Nous notons que le soutien au PEI-AGRI (partenariat européen d'innovation agricole) est à présent proposé dans le cadre de l'intervention de la PAC concernant le partage des connaissances et l'innovation (article 19). La proposition PAC renforcerait le rôle du système de connaissances et d'innovation agricoles en mettant davantage l'accent sur la responsabilité des États membres à s'assurer que les agriculteurs et les exploitants forestiers puissent accéder à l'innovation par l'intermédiaire de conseillers et que les nouvelles connaissances leur parviennent en temps utile et de manière efficace. Nous estimons positif que les États membres soient tenus de décrire dans leurs plans PNR la manière dont l'innovation et les connaissances actualisées parviendront aux agriculteurs et aux exploitants forestiers[63].

[62] *Ibid.*, recommandation n° 1.

[63] Article 22, paragraphe 2, point i), de la proposition relative au Fonds.

Services de remplacement sur l'exploitation (article 17)

71 La proposition PAC introduirait un nouveau type d'intervention permettant aux États membres d'offrir aux agriculteurs une aide pour les services de remplacement sur l'exploitation afin qu'ils puissent prendre un congé pour maladie, un congé prénatal, un congé pour s'occuper de leurs enfants et d'autres membres de la famille, pour participer à des formations ou encore partir en vacances. L'aide de l'UE se limiterait à la mise en place de ces services et aux coûts des travailleurs remplaçant l'agriculteur. Nous estimons que cette intervention offre aux États membres une occasion supplémentaire de prendre des mesures pour rendre le travail dans l'agriculture plus attrayant.

Renouvellement des générations (articles 15 et 16)

72 Pour augmenter le nombre de jeunes agriculteurs d'ici à 2040[64], les États membres seraient tenus d'établir une stratégie pour le renouvellement des générations dans leurs plans PNR[65], en y indiquant l'ensemble de mesures de la PAC retenues (article 16 «Kit de démarrage pour les jeunes agriculteurs»). Nous constatons que cette approche donne aux États membres la possibilité d'apporter aux jeunes agriculteurs un soutien plus cohérent et systématique, soutien que nous avons précédemment jugé mal défini et mal ciblé[66]. Bien que la proposition relative au Fonds ne prévoie pas de valeur cible pour les dépenses en faveur du renouvellement des générations, comme c'était le cas dans la PAC 2023-2027[67], la Commission recommande aux États membres, dans sa stratégie pour le renouvellement des générations dans l'agriculture, de consacrer au moins 6 % de leurs dépenses fléchées[68] au «kit de démarrage». Nous constatons que cela représenterait plus du double de l'allocation actuelle par État membre.

---

64 Stratégie pour le renouvellement des générations dans l'agriculture, COM(2025) 872.

65 Annexe V, section 1.6, de la proposition relative au Fonds.

66 Rapport spécial 10/2017, point 87.

67 Article 95 et annexe XII du règlement (UE) 2021/2115.

68 Annexe XVIII de la proposition relative au Fonds.

Gouvernance des données (article 21)

73 Les États membres seraient tenus de désigner une autorité afin de promouvoir l'interopérabilité des données au profit des agriculteurs et des autres bénéficiaires de la PAC. Cette autorité serait chargée d'évaluer l'état de l'interopérabilité des données et de soumettre une feuille de route nationale en vue de réaliser et de maintenir l'interopérabilité des systèmes liés à la PAC. Nous considérons qu'il s'agit là d'une première étape en vue de combler les lacunes en matière de données observées par la Cour[69].

Proposition de règlement modifiant le règlement OCM

74 La proposition de la Commission (la «proposition OCM») modifie le règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles (le «règlement OCM»), qui fixe les règles fondamentales visant à rendre ces marchés plus compétitifs et plus résilients. Les modifications concernent principalement l'intégration, dans le règlement OCM, des règles de mise en œuvre relatives au programme de l'UE à destination des écoles et aux interventions sectorielles, ainsi que l'établissement de règles destinées à garantir la disponibilité des approvisionnements en situation d'urgence et de crise grave.

Programme de l'UE à destination des écoles

75 La proposition OCM inscrit le programme de l'UE à destination des écoles (***annexe III***) parmi les interventions de la PAC financées par le Fonds et rend obligatoire son inclusion dans les plans PNR des États membres[70]. La Commission serait chargée d'approuver formellement les programmes des États membres puisqu'ils feraient partie des plans PNR, ce qui n'est pas le cas actuellement.

76 Nous notons que l'intégration du programme de l'UE à destination des écoles dans les plans PNR réduirait la charge que représente, pour les États membres, l'élaboration de stratégies supplémentaires. Nous constatons que cela faciliterait également la réutilisation des fonds en cas de faible absorption. Toutefois, il pourrait s'avérer difficile pour les États membres de maintenir le même niveau de financement en l'absence d'un financement spécifique de l'Union (***figure 2***).

---

[69] Rapport spécial 16/2022, point 29 et recommandation n° 2.

[70] Article 27, paragraphe 4, du règlement OCM modifié.

77 Les propositions relatives à l'OCM et au Fonds donnent également suite[71] aux recommandations formulées dans une évaluation du programme[72] réalisée par la Commission, qui invitent à recourir aux options de coûts simplifiés pour réduire la charge administrative pesant sur les organismes payeurs et à améliorer le suivi. La proposition OCM apporte des ajustements mineurs[73] au contenu du programme, notamment en donnant la priorité à la distribution des produits originaires de l'Union, ce qui renforcerait le lien du programme avec la PAC.

Interventions sectorielles

78 La Commission propose que les dispositions relatives au soutien aux interventions dans certains secteurs soient réintégrées dans le règlement OCM. À cette fin, et en vue de simplifier les règles actuellement établies secteur par secteur[74], la Commission les consolide en un ensemble unique de dispositions applicables à tous les secteurs agricoles énumérés[75]. D'après nous, cette approche pourrait être considérée comme une simplification de l'OCM et de la mise en œuvre de l'appui sectoriel dans les plans PNR.

79 Dans la proposition OCM, la Commission fixe des règles essentielles concernant le champ d'application de l'aide, les types d'interventions à prévoir dans les plans PNR, les bénéficiaires et la mise en œuvre au moyen de programmes et de fonds opérationnels[76]. L'article 35 du règlement OCM modifié prévoit une réduction considérable des pouvoirs délégués à la Commission afin de laisser une plus grande latitude aux États membres.

---

71 Article 27, paragraphe 6, du règlement OCM modifié ainsi qu'articles 63 et 78, paragraphe 2, de la proposition relative au Fonds.

72 Étude de soutien à l'évaluation du programme en faveur de la consommation de fruits, de légumes et de lait à l'école, octobre 2022 et mars 2023.

73 Article 28, paragraphes 4 et 5, du règlement OCM modifié.

74 Sections 1 à 7 du chapitre III, titre III (articles 42 à 68), du règlement (UE) 2021/2115.

75 Article 30 du règlement OCM modifié.

76 Articles 30 à 33 du règlement OCM modifié.

80 En ce qui concerne le champ d'application du règlement OCM, nous constatons deux changements importants par rapport à la PAC 2023-2027: l'appui au secteur vitivinicole ne serait plus obligatoire pour certains États membres, et les interventions dans le secteur des protéagineux le deviendraient pour les États membres dont les organisations de producteurs ou les associations d'organisations de producteurs sont reconnues dans ledit secteur (article 30, paragraphe 2, de la proposition OCM). Concernant ce dernier point, nous estimons que l'appui accordé au secteur des protéagineux représente une évolution positive, car il pourrait contribuer à réduire la dépendance de l'UE à l'égard des protéagineux importés servant à l'alimentation animale.

81 Pour ce qui est des types d'interventions, nous accueillons favorablement l'obligation introduite par la proposition OCM d'apporter une aide pour les outils de gestion des risques et une aide aux investissements destinée aux agriculteurs et aux exploitants forestiers (articles 12 et 13 de la proposition PAC). Nous constatons toutefois que la proposition en question n'indique pas pourquoi il n'y aurait plus d'aide à l'amélioration de la qualité des produits ou de la gestion des déchets (y compris par l'utilisation de sous-produits autres que vitivinicoles)[77].

Disponibilité des approvisionnements en cas d'urgence et de crise grave

82 La proposition OCM met davantage l'accent sur l'aspect «préparation» dans la gestion de crise. À cet égard, le groupe d'experts du mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire, créé en 2021[78] après la pandémie de COVID-19, serait officiellement reconnu[79].

[77] Article 31, point o), du règlement OCM modifié.

[78] Document COM(2021) 689.

[79] Article 222 *sexies* du règlement OCM modifié.

83 Un chapitre sur la sécurité des approvisionnements en temps d'urgence et de crise grave, qui intégrerait la préparation dans la PAC, serait également ajouté au règlement OCM. Les États membres devraient élaborer des plans nationaux de préparation et de réaction en matière de sécurité alimentaire afin de prévenir les perturbations de la chaîne d'approvisionnement[80]. Lorsqu'ils établissent et gèrent des stocks de produits agricoles, ils devraient appliquer les principes énoncés dans la proposition afin de réduire au minimum les distorsions du marché[81].

84 Nous estimons que ces dispositions renforceraient la coordination et la préparation de l'UE et qu'elles font suite aux recommandations formulées dans notre rapport spécial 9/2023 dans la perspective de crises futures.

Paiements de crise en faveur des agriculteurs (article 38 de la proposition relative au Fonds)

85 Dans la droite ligne de la modification de la PAC 2023-2027[82], la Commission propose de créer, pour verser des paiements de crise aux «agriculteurs touchés par des catastrophes naturelles, des phénomènes climatiques défavorables ou des événements catastrophiques»[83], une intervention distincte des mesures figurant actuellement dans le règlement OCM, qui visent à remédier aux perturbations du marché[84] (***figure 8***).

[80] Article 222 *quater* du règlement OCM modifié.

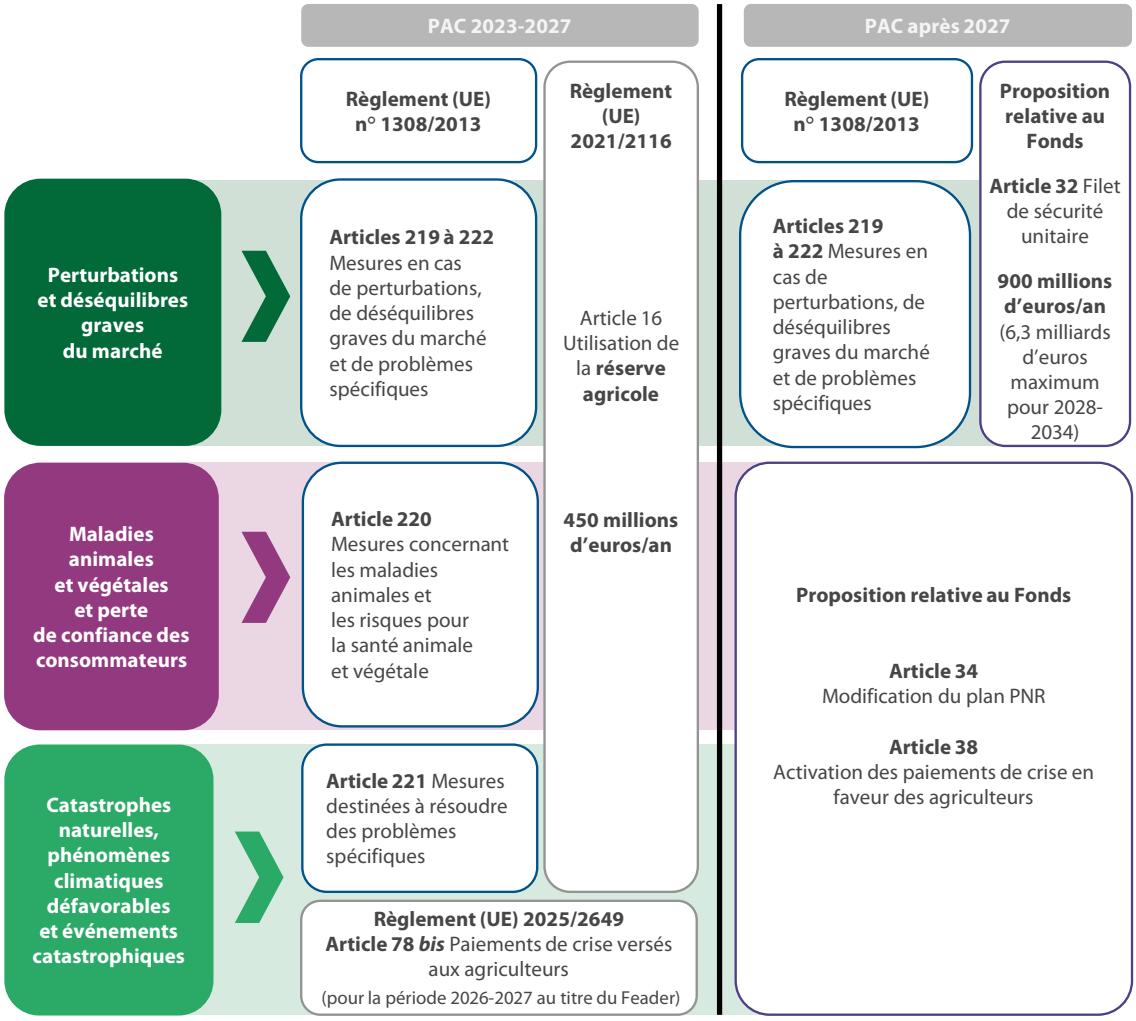
[81] Article 222 *quinquies* du règlement OCM modifié.

[82] Proposition Omnibus III – COM(2025) 236, adoptée par le règlement (UE) 2025/2649; Rapport sur l'utilisation des mesures de crise adoptées conformément aux articles 219 à 222 du règlement OCM – COM(2024) 12.

[83] Article 5, paragraphe 1, point s), de la proposition PAC, et article 38 de la proposition relative au Fonds.

[84] Articles 219 à 222 du règlement OCM.

Figure 8 | Paiements de crise prévus dans la PAC 2021-2027 et dans les propositions de la Commission



Source: Cour des comptes européenne.

86 Les paiements de crise seraient couverts par le montant non fléché du Fonds au moyen d'un mécanisme en cascade (point ***18*** et ***encadré 5***), tandis que le soutien à la stabilisation des marchés agricoles en période de perturbations serait couvert par le filet de sécurité unitaire (***figure 2***), précédemment connu sous le nom de «réserve agricole»[85].

[85] Article 16 du règlement (UE) 2021/2116.

87 Nous saluons l'introduction de critères spécifiques pour le déclenchement des paiements de crise en cas de catastrophes naturelles[86]. Toutefois, nous estimons que les critères de déclenchement et de fin des mesures exceptionnelles en cas de perturbations du marché auraient dû être fixés dans la proposition OCM, comme nous l'avons recommandé par le passé[87].

Encadré 5

Paiements de crise à la suite de catastrophes naturelles, de phénomènes climatiques défavorables et d'événements catastrophiques (article 38 de la proposition relative au Fonds)

La proposition relative au Fonds établit un «mécanisme en cascade» financier auquel les États membres peuvent recourir pour fournir des paiements de crise aux agriculteurs (article 34 de la proposition relative au Fonds).



Nous constatons avec satisfaction qu'en cas de catastrophes naturelles, les mesures exceptionnelles qui seraient activées dans le cadre de la Facilité de l'UE (titre IV de la proposition relative au Fonds) ne prendraient effet qu'après la mise en place des paiements de crise en faveur des agriculteurs (article 34, paragraphe 9).

Source: Cour des comptes européenne sur la base de la proposition relative au Fonds.

[86] Article 34, paragraphe 1, et article 38, paragraphe 2, de la proposition relative au Fonds.

[87] Rapport spécial 23/2019, points 63 à 72 et recommandation n° 3.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 5 février 2026.

Par la Cour des comptes



Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Liste des publications de la Cour mentionnées dans l'avis

Rapport spécial 03/2026 «Mesures spécifiques de soutien à l'agriculture dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne – Des aides qui contribuent à maintenir la compétitivité, mais sans lever les incertitudes sur le développement à long terme»

Document d'analyse 03/2025 «Pistes à explorer en vue du cadre financier pluriannuel pour l'après-2027»

Document d'analyse 02/2025 «Orientation sur la performance, obligation de rendre compte et transparence: quelles leçons tirer des points faibles de la FRR?»

Rapport spécial 20/2024 «Les plans relevant de la politique agricole commune – Plus verts, mais en deçà des ambitions climatiques et environnementales de l'UE»

Rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2024 et sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement relatifs à l'exercice 2024

Rapport spécial 09/2023 «Sécurisation des chaînes d'approvisionnement en produits agricoles pendant la pandémie de COVID-19»

Rapport spécial 10/2022 «Leader et le développement local mené par les acteurs locaux facilitent l'engagement à ce niveau, mais leurs avantages supplémentaires ne sont toujours pas suffisamment démontrés»

Rapport spécial 16/2021 «Politique agricole commune et climat – La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas»

Rapport spécial 23/2019 «Stabilisation des revenus des agriculteurs: une panoplie complète d'outils, mais certains connaissent des problèmes de faible utilisation ou de surcompensation»

Rapport spécial 10/2017 «Le soutien de l'UE en faveur des jeunes agriculteurs devrait être mieux ciblé pour favoriser un renouvellement efficace des générations»

Annexe II – Suggestions de modifications, accompagnées de commentaires

Tableau 1 | Suggestions de modifications, accompagnées de commentaires

Texte de la proposition	Modification suggérée	Commentaires
Article 3, paragraphe 8, de la proposition PAC Les États membres peuvent accorder des dérogations temporaires aux pratiques de protection lorsque les conditions météorologiques empêchent les agriculteurs et les autres bénéficiaires de mettre en œuvre ces pratiques ou lorsque la mise en œuvre de ces pratiques de protection entraverait les objectifs énoncés au paragraphe 4.	Les États membres peuvent accorder des dérogations temporaires aux pratiques de protection lorsque les conditions météorologiques empêchent les agriculteurs et les autres bénéficiaires de mettre en œuvre les pratiques en cause ou lorsque la mise en œuvre de ces pratiques de protection entraverait les objectifs énoncés au paragraphe 4.	La formulation pourrait laisser penser que les dérogations temporaires s'appliquent à toutes les pratiques de protection plutôt qu'à des pratiques bien précises.
Article 5, paragraphe 1, de la proposition PAC	Faire figurer Leader parmi les initiatives de coopération territoriale et locale, comme suit: n) initiatives de coopération territoriale et locale, y compris Leader;	Cette modification devrait être répercutée à l'article 35 de la proposition relative au Fonds.
Article 8, paragraphe 2, de la proposition PAC Le paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques peut être accordé pour les zones qui: a) ont été désignées en vertu de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil;	[…] b) sont nouvellement désignées compte tenu des contraintes spécifiques définies par les États membres en application des règles énoncées à l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil, et ont été incluses dans les plans PNR.	La proposition ne précise pas sur quelle base les États membres définissent la superficie supplémentaire de 2 %. Voir nos observations au point *57*.

Texte de la proposition	Modification suggérée	Commentaires
b) sont nouvellement désignées compte tenu des contraintes spécifiques définies par les États membres et ont été incluses dans le plan PNR.		
Article 13, paragraphe 1, de la proposition PAC	Introduire dans le texte de l'article une disposition précisant que l'aide n'est accordée qu'aux agriculteurs et aux exploitants forestiers, comme l'indique le titre.	Voir nos observations au point ***63***.
Article 31 de la proposition OCM	Faire figurer sur la liste des types d'interventions: - la réduction des déchets, y compris par l'utilisation de sous-produits, et l'amélioration de la gestion des déchets - l'amélioration de la qualité des produits et l'application de systèmes de qualité de l'Union	Voir nos observations au point ***81***.

Annexe III – Informations générales

Cadre législatif

01 Le 16 juillet 2025, la Commission européenne a présenté sa proposition relative au cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034. La proposition était accompagnée d'un premier train de propositions législatives sectorielles, dont:

- la proposition établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité, qui fixe les règles relatives au financement, à la gouvernance et à la gestion de la PAC, entre autres politiques de l'Union. Un titre (le titre V) y est consacré à la PAC;

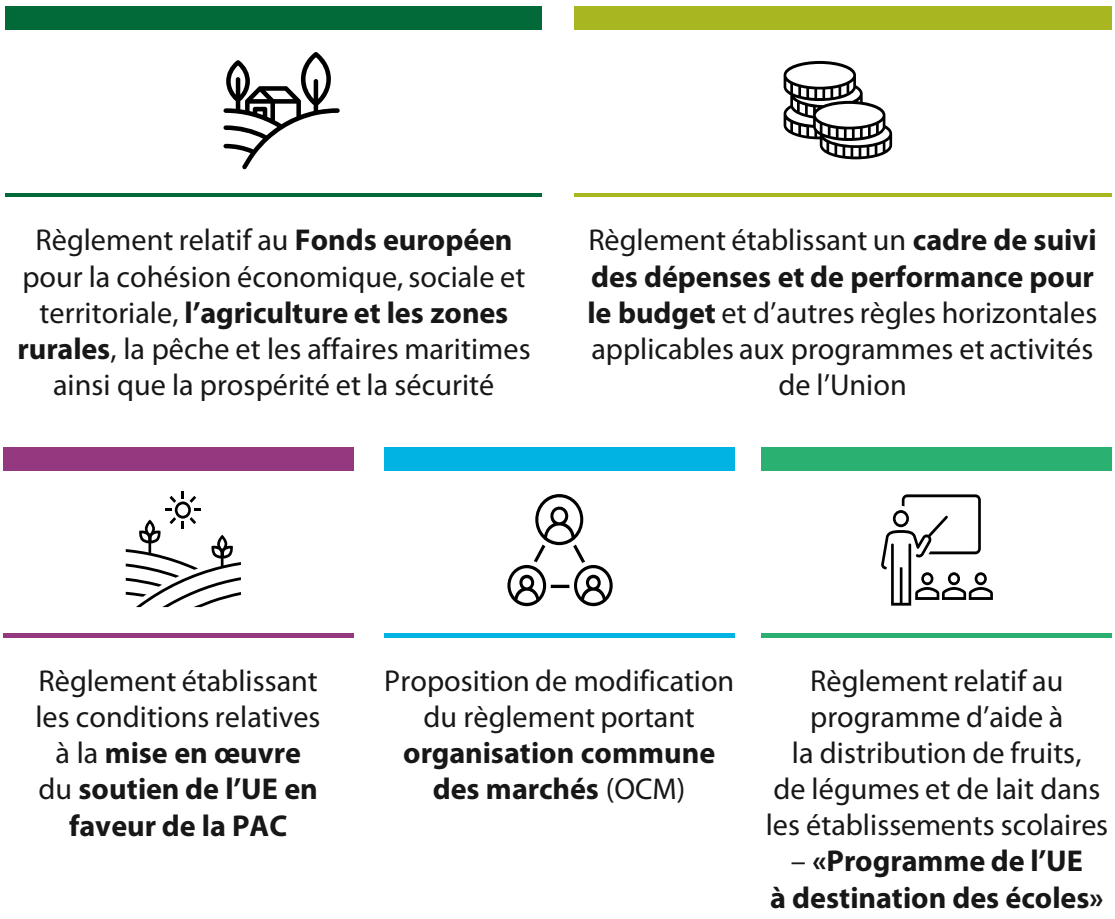
- trois propositions[1] concernant la politique agricole commune (PAC) après 2027, établissant des dispositions spécifiques relatives à la mise en œuvre et au pilotage des interventions de la PAC, modifiant les règles relatives à l'organisation commune des marchés des produits agricoles et à l'appui à des secteurs spécifiques, y compris le programme de l'UE à destination des écoles, l'intervention publique et le stockage privé, et comprenant des dispositions relatives à la création d'un secteur des protéagineux distinct, ainsi que des règles relatives à la sécurité des approvisionnements en cas d'urgence et de crise;

- la proposition établissant un cadre de suivi des dépenses et de performance pour le budget et d'autres règles horizontales applicables aux programmes et activités de l'Union qui intègre le modèle de mise en œuvre de la PAC dans un système de suivi unique.

02 La future PAC serait régie par plusieurs propositions législatives, dont certaines spécifiquement consacrées à la politique et d'autres, transversales. L'architecture juridique serait donc celle présentée dans la ***figure 1***.

[1] COM(2025) 553, 554 et 560.

Figure 1 | L'architecture de la PAC dans le CFP 2028-2034



Source: Cour des comptes européenne.

03 Le cadre législatif actuel régissant le soutien de la PAC pour la période 2021-2027 est formé de trois règlements principaux:

- le règlement (UE) 2021/2115 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques nationaux relevant de la PAC;
- le règlement (UE) 2021/2116 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune;
- le règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés agricoles, modifié lors de la dernière réforme de la PAC par le règlement (UE) 2021/2117.

04 D'autres dispositions sont prévues pour des mesures spécifiques hors plans stratégiques relevant de la PAC:

- le règlement (UE) n° 228/2013 établissant des mesures agricoles en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union (POSEI);

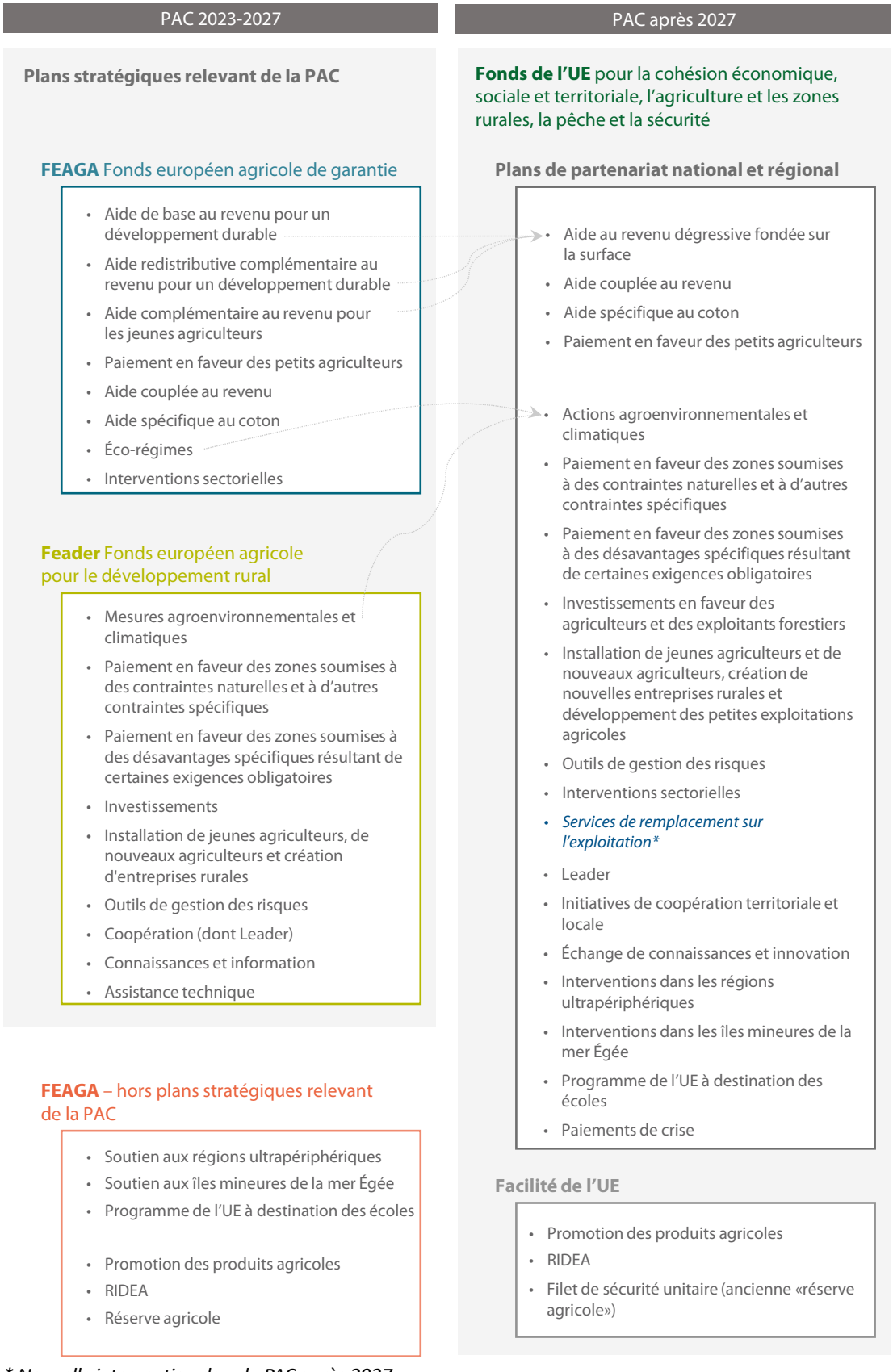
- le règlement (UE) n° 229/2013 établissant des mesures agricoles en faveur des îles mineures de la mer Égée;
- le règlement (UE) n° 1370/2013 du Conseil (article 5 et annexe I) et les règlements (UE) 2017/39 et (UE) 2017/40 de la Commission relatifs au financement et à la mise en œuvre du programme de l'UE à destination des écoles.

05 Avec l'adoption des propositions de règlements, tous les règlements susmentionnés seraient abrogés, à l'exception du règlement (UE) n° 1308/2013 et du règlement (UE) n° 1370/2013, qui sont modifiés.

Interventions relevant de la PAC

06 La ***figure 2*** illustre les principales modifications apportées aux interventions de la PAC.

Figure 2 | La PAC 2023-2027 par rapport à celle proposée pour l'après-2027



** Nouvelle intervention dans la PAC après 2027.*

Source: Cour des comptes européenne.

Conditionnalité

07 Dans le cadre de la PAC 2023-2027[2], la «conditionnalité» est un ensemble minimal de pratiques de gestion des terres, considérées comme des normes de base, que les bénéficiaires d'aides de la PAC doivent respecter pour recevoir des paiements au titre de cette politique dans le cadre de certaines interventions. Elle englobe les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG), les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) et la conditionnalité sociale, qui découle de la législation de l'UE en matière de protection sociale. La conditionnalité s'applique à neuf interventions de la PAC (aide de base au revenu pour un développement durable; aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable; aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs; aide couplée au revenu; aide spécifique au coton; éco-régimes; mesures agroenvironnementales et climatiques; paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques; désavantages spécifiques à une zone résultant de certaines exigences obligatoires – ***figure 2***) ainsi qu'aux régimes en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des îles mineures de la mer Égée (PIME) pour ce qui est des paiements liés à la surface et aux animaux.

Programme de l'UE à destination des écoles

08 Le programme de l'UE à destination des écoles apporte une aide pour la distribution de fruits, de légumes, de lait et de certains produits laitiers aux écoliers, de la crèche à l'école secondaire, et pour l'accompagnement de cette distribution par des mesures éducatives. Ce programme est un instrument autonome de la PAC financé au titre du FEAGA et doté d'un budget annuel de quelque 220 millions d'euros[3]. Les États membres peuvent fournir des financements supplémentaires provenant de leurs propres ressources ou d'entités privées et publiques. La participation au programme est volontaire: les États membres qui souhaitent participer doivent élaborer une stratégie nationale couvrant une période de six ans. Ces stratégies nationales ne sont pas soumises à l'approbation de la Commission.

---

[2] Article 12 à 14 et annexes III à IV du règlement (UE) 2021/2115.

[3] Décision d'exécution (UE) 2023/106 de la Commission.

Sigles, acronymes et abréviations

Sigle/acronyme/abréviation	Définition/explication
BCAE	Bonnes conditions agricoles et environnementales
CFP	Cadre financier pluriannuel
ERMG	Exigence réglementaire en matière de gestion
Feader	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
Leader	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
OCM	Organisation commune des marchés
PAC	Politique agricole commune
PNR	Partenariat national et régional
RIDEA	Réseau d'information sur la durabilité des exploitations agricoles
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Glossaire

Terme	Définition/explication
Absorption	Part des fonds de l'UE alloués aux États membres, souvent exprimée en pourcentage, qui a été dépensée pour financer des projets éligibles.
Aide couplée (au revenu)	Paiements de l'UE aux agriculteurs pour la production d'un produit spécifique ou pour un secteur.
Cadre financier pluriannuel	Programme de dépenses de l'UE établissant, généralement pour une période de sept ans, les priorités (sur la base des objectifs des politiques) ainsi que les plafonds de dépenses. Il représente la structure dans laquelle s'inscrivent les budgets annuels de l'UE et fixe une limite pour chaque catégorie de dépenses.
Droit (au paiement)	Droit transférable permettant à un agriculteur actif de bénéficier d'une aide de l'UE lorsqu'il est associé à une surface agricole admissible.
Gestion partagée	Méthode d'exécution du budget de l'UE selon laquelle, contrairement à ce qui se passe dans la gestion directe, la Commission délègue les tâches d'exécution à un État membre, tout en restant responsable en dernier ressort.
Option de coûts simplifiés	Approche utilisée pour déterminer le montant d'une subvention au moyen de méthodes telles que les coûts unitaires standard, le financement à taux forfaitaire ou les montants forfaitaires, plutôt qu'en se fondant sur les coûts réellement supportés par le bénéficiaire. Elle est conçue pour réduire la charge administrative.
Piste d'audit	Enregistrement des mouvements de données dans un système administratif ou comptable, permettant de retrouver la trace de chaque opération.
Plan stratégique relevant de la PAC	Document établi dans le cadre de la politique agricole commune après 2020, dans lequel un État membre de l'UE expose la manière dont il entend atteindre ses objectifs tout en tenant compte des objectifs généraux de la PAC.
Politique de cohésion	Politique de l'UE visant à réduire les disparités économiques et sociales entre régions et entre États membres en favorisant la création d'emplois, la compétitivité des entreprises, la croissance économique, le développement durable et la coopération transfrontalière et interrégionale.
Programme opérationnel	Cadre pour la mise en œuvre des projets financés par l'UE pour une période donnée, qui tient compte des priorités et des objectifs fixés dans les accords de partenariat conclus entre la Commission et les différents États membres.
Règlement relatif au Fonds européen	Règlement proposé pour succéder au règlement portant dispositions communes pour la période 2028-2034. Il fixe les règles communes de nombreux Fonds européens prévoyant des dotations nationales

Terme	Définition/explication
	financées sur le budget de l'UE, parmi lesquels les quatre Fonds relevant de la politique de cohésion.
Règlement sur la performance	Règlement proposé établissant un cadre de suivi des dépenses et de performance pour le budget et d'autres règles générales applicables aux programmes et activités de l'UE.
Régularité	Mesure dans laquelle une opération ou une activité est conforme à la réglementation applicable et à toute obligation contractuelle.
Valeur ajoutée européenne	Valeur qui résulte d'une action de l'UE, en plus de celle qu'aurait pu avoir une action isolée des États membres.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2026

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Photo de couverture – © butenkow/stock.adobe.com.

Figure 7, figure 1 de l'annexe III et encadré 5 – Icônes conçues à l'aide de ressources provenant du site Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-6881-7	ISSN 2812-2909	doi:10.2865/7156417	QJ-01-26-009-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6882-4	ISSN 2812-2909	doi:10.2865/2742351	QJ-01-26-009-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Avis 05/2026 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions relatives à la mise en œuvre du soutien de l'Union en faveur de la politique agricole commune pour la période allant de 2028 à 2034, et sur celle modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013 en ce qui concerne le programme en faveur de la consommation de fruits, de légumes et de lait à l'école («programme de l'UE à destination des écoles»), les interventions sectorielles, […], les règles relatives à la disponibilité des approvisionnements en situation d'urgence et de crise grave, et les garanties (COM(2025) 560 et 553)», Office des publications de l'Union européenne, 2026.

Cet avis est émis en vertu de l'**article 322, paragraphe 1, point a), du TFUE**, qui prévoit la consultation de la Cour des comptes européenne sur les propositions concernant les règles financières qui fixent les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget de l'UE.

Il a pour objet de fournir des conseils indépendants et éclairés à l'appui de la conception, de la gouvernance, du cadre de performance et des dispositifs de contrôle financier de la politique agricole commune. Il doit contribuer à la bonne gestion financière, à l'obligation de rendre compte et à la valeur ajoutée européenne de cette politique.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications de l'Union européenne