



MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGRO-ALIMENTAIRE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Financé par
l'Union européenne

Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la
Souveraineté alimentaire

Évaluation de l'impact du Plan Stratégique National de la PAC sur le bien-être animal en France

Synthèse de l'évaluation

Mars 2026

1. Contexte de l'évaluation

Dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE), le ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté alimentaire (MAASA) a commandité une évaluation de l'impact du Plan Stratégique National (PSN) sur le bien-être animal (BEA) en France.

Le pilotage de l'évaluation est assuré par un groupe de travail dédié qui a suivi l'ensemble des travaux. Il est composé du MAASA (BCDR, CEP, BBEA), de l'Observatoire du développement rural (ODR), de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) et des régions Nouvelle-Aquitaine et Hauts-de-France. Cette évaluation s'inscrit dans le plan d'évaluation national prévu par le règlement (UE) 2021/2115, qui organise les travaux évaluatifs sur l'ensemble de la programmation 2023-2027.

La présente évaluation a été menée sous l'angle thématique du bien-être animal et couvre les années 2023 et 2024, soit les deux premières années effectives du programme. Les travaux évaluatifs permettent d'analyser la contribution des interventions de la PAC au BEA ainsi que leur cohérence et leur complémentarité avec les autres mesures pertinentes.

Les travaux ont été réalisés sur une durée de douze mois (janvier 2025-janvier 2026), et structurés en trois phases : cadrage (janvier-mars 2025), phase de collecte et de premières analyses (avril-septembre 2025) et la phase de finalisation et de recommandations (octobre 2025-janvier 2026).

2. Objectifs et périmètre de l'évaluation

L'évaluation comporte trois objectifs :

- ▶ **Évaluer les résultats des interventions fléchées BEA et estimer leur contribution à l'amélioration du bien-être animal ;**
- ▶ **Identifier les autres interventions du PSN pouvant contribuer à l'amélioration du bien-être animal et évaluer leurs résultats en faveur de l'amélioration du BEA ;**
- ▶ **Évaluer la cohérence et la complémentarité entre les soutiens de la PAC impliquant des pratiques favorables au bien-être animal et les mesures réglementaires hors PAC.**

L'évaluation s'inscrit dans les périmètres suivants :

- ▶ **Interventions couvertes par l'évaluation** : les mesures de soutien au développement de l'agriculture biologique (70.01 à 70.05), les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) relatives au bien-être animal (70.09), l'écorégime par la voie de la certification à l'agriculture biologique (31.01) et les soutiens à l'investissement productif *on farm* (73.01 et 73.09) ;
- ▶ **Thématique** : outre les mesures ci-dessus, sont incluses des mesures du PSN non explicitement dédiées au BEA mais susceptibles de l'améliorer : les aides couplées des filières bovine, veaux sous la mère, ovine et caprine (32.01, 32.02, 32.03, 32.04, 32.05) et les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) (71.01 à 71.15) ;
- ▶ **Filières** : bovins (lait, allaitants, veaux de boucherie et veaux sous la mère), porcins, poulets de chair et poules pondeuses, caprins et ovins lait et allaitants, canard maigre et lapin ;
- ▶ **Périmètre temporel et géographique** : sur les deux premières années de programmation (2023 et 2024) et sur l'ensemble du territoire français (Hexagone, Corse et Régions ultrapériphériques), avec un focus sur six Régions (Bretagne, Pays de la Loire, Nouvelle-Aquitaine, Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur).

3. Référentiel d'évaluation

Le référentiel d'évaluation constitue le cadre analytique structurant de la présente évaluation du PSN sur le BEA. Il a été élaboré lors de la phase de cadrage à partir d'une analyse documentaire approfondie et

d'échanges avec le groupe de travail, puis consolidé tout au long des travaux d'évaluation. Ce référentiel vise à constituer le cadre d'analyse pour :

- ▶ Examiner la pertinence des interventions du PSN sur le BEA (critère de **pertinence**) ;
- ▶ Identifier le degré de mise en œuvre des interventions du PSN sur le BEA et les résultats de ces interventions (critère d'**efficacité**) ;
- ▶ Observer la cohérence et la complémentarité entre les différents dispositifs (critère de la **cohérence**) ;
- ▶ Identifier la valeur ajoutée de l'Union européenne via les fonds FEAGA et FEADER (critère de **valeur ajoutée**) ;
- ▶ Identifier l'adéquation entre les ressources et les résultats, les points de blocage et les facilitateurs (critère d'**efficience**).

Treize questions évaluatives découlent de ces critères d'évaluation, détaillées en section 5, qui constituent le cadre analytique de l'ensemble des constats présentés dans la suite de la synthèse.

4. Approche méthodologique et données

Approche méthodologique

L'approche méthodologique utilisée dans l'évaluation est **inspirée de la théorie du changement**. Cette dernière permet de décrire la manière dont les interventions mises en œuvre dans le cadre du PSN sont censées conduire au changement, en identifiant les liens de corrélation et les facteurs externes ayant pu contribuer au changement.

Dans ce cadre théorique, la **reconstitution de la logique d'intervention des interventions fléchées BEA dans le PSN** a constitué un travail essentiel lors de la phase de cadrage, discuté avec le groupe de travail. La logique d'intervention permet de **décrire la théorie d'action et les liens de cause à effet entre les modalités d'intervention, en particulier les réalisations et les résultats**. Ce cadre est nécessaire pour aider à clarifier les liens entre les interventions et leurs objectifs et les résultats visés pour le BEA.

L'approche méthodologique a articulé **deux niveaux d'analyse** afin d'obtenir des jugements évaluatifs circonstanciés et nuancés, c'est-à-dire capables de situer les constats dans le temps et l'espace : **l'échelle nationale** et **l'échelle de l'exploitation**.

Sources de données

L'évaluation repose sur la combinaison structurée de **données quantitatives et qualitatives, primaires et secondaires**, et soumises à la triangulation pour sécuriser la robustesse des conclusions.

À **l'échelle nationale**, les données collectées pour l'analyse sont :

- ▶ Une revue documentaire technique et scientifique ;
- ▶ Deux enquêtes en ligne pour les bénéficiaires et pour les opérateurs, ouvertes respectivement en août pendant huit semaines et en septembre 2025 pendant quatre semaines ;
- ▶ 70 entretiens transversaux et au niveau filière entre avril et octobre 2025 ;
- ▶ Deux focus groupes réalisés respectivement auprès de 13 éleveurs de ruminants et de 11 éleveurs de porcs, en décembre 2025.

À **l'échelle de l'exploitation**, les données collectées pour l'analyse sont :

- ▶ Des entretiens auprès d'éleveurs menés par des experts BEA dans 74 exploitations pour l'ensemble des 11 filières étudiées, sur leur rapport au BEA et aux aides octroyées par la PAC ;
- ▶ Des indicateurs couvrant les quatre principes du référentiel Welfare Quality® dans 34 exploitations réparties entre les filières vaches laitières, vaches allaitantes et veaux de boucherie. L'influence de différentes variables d'élevage et de pratiques, incluant les interventions du PSN, a été évaluée pour chaque indicateur de BEA sélectionné. Les analyses statistiques ont été effectuées avec le logiciel RStudio, en appliquant, selon la nature des données, les tests suivants : Shapiro-Wilk, Wilcoxon-Mann-Whitney, Kruskal-Wallis, tests post hoc, ainsi que les corrélations de Spearman et de Pearson.

Limites méthodologiques

L'évaluation du PSN a été confrontée à plusieurs limites liées aux données qui ont restreint la comparaison diachronique et l'analyse d'impact sur le BEA :

- ▶ **La faible comparabilité entre programmations 2014-2022 et 2023-2027** : les programmes de développement ruraux (PDR), rapports de mise en œuvre (RAMO) et résumés citoyens de la programmation 2014-2022 agrègent des mesures à une maille trop large et avec des périmètres et objectifs de mesures remaniés dans la nouvelle PAC, ce qui empêche d'aligner les montants, bénéficiaires et résultats sur une base commune stable. Le Pacte « biosécurité et bien-être animal en élevage » (Pacte BBEA), déployé en 2021-2022, est mieux ciblé en théorie, mais aucun document public ne renseigne la distribution des crédits par filière, région ou type d'investissement. Pour la programmation actuelle, les Rapports Annuels de Performance (RAP) 2023–2024 couvrent des périodes comptables différentes, créant des biais potentiels de comparaison ;
- ▶ **L'impossibilité d'accéder aux bases de données privées Boviwell et EBENE**, rendant impossible le croisement entre scores de BEA et les paiements PAC ;
- ▶ **Les données extraites de l'ODR, qui repose sur des données fournies par l'Agence de services et de paiement (ASP), et disponibles pendant l'évaluation, ne sont pas directement pertinentes pour une évaluation BEA**, les jeux de données mis à disposition ne permettant pas d'isoler les opérations financées ayant un impact sur le BEA ;
- ▶ **Le manque de recul temporel de l'évaluation**, qui s'inscrit dans une temporalité proche du début de programmation et réduit la possibilité d'objectiver l'impact du PSN sur le BEA ;
- ▶ **L'impossibilité de conduire une analyse comparative au niveau européen** en raison des différences marquées dans la manière dont les modalités de soutien aux BEA sont conçues par les États membres et du faible niveau de réponses obtenues aux sollicitations d'entretiens auprès des parties prenantes.

5. Réponses aux questions évaluatives

Efficacité

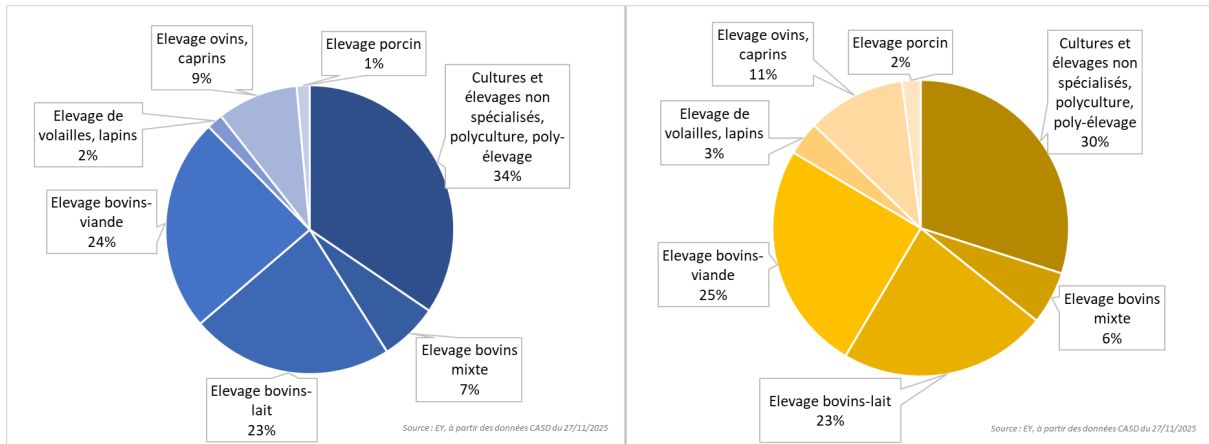
QE1 : Dans quelle mesure les interventions du PSN fléchées bien-être animal ont-elles contribué à progresser vers les objectifs fixés en matière de BEA ?

Les interventions du PSN fléchées BEA ont contribué à **une progression réelle mais encore limitée** vers les objectifs fixés. En France, environ 20 % des financements européens (9,3 milliards d'euros) soutiennent directement ou indirectement le BEA, ce qui a permis d'engager des améliorations, notamment grâce aux **investissements on farm** et au développement de l'**agriculture biologique**. Ces dispositifs ont favorisé la modernisation des bâtiments (ventilation, lumière, aménagements intérieurs) et l'adoption de pratiques améliorant certaines des libertés fondamentales du BEA, comme l'accès à l'extérieur ou la réduction de densité.

Cependant, l'impact global demeure difficile à objectiver, en raison du manque de données consolidées en ce début de programmation. **Les effets observés restent très hétérogènes selon les filières et les territoires**. Les ruminants, en particulier les bovins, sont les principaux bénéficiaires, tandis que les filières porcine et avicole accèdent peu aux dispositifs, freinées par des critères d'éligibilité restrictifs, des coûts élevés et une faible valorisation économique des efforts entrepris. Les stratégies régionales, très différentes d'un territoire à l'autre, accentuent ces disparités et contribuent à un sentiment d'inégalité entre éleveurs.

Néanmoins, une insuffisance des enveloppes disponibles par projet limite l'efficacité des aides à l'échelle de l'élevage. Dans les filières porcines et avicoles, l'impact du PSN sur le BEA reste limité et très hétérogène. Globalement, les mesures du PSN apportent un « coup de pouce » mais ne garantissent pas la pérennité des systèmes : elles sont temporaires, dépendantes des enveloppes budgétaires et ne couvrent pas les surcoûts structurels.

Figure 1 : Répartition des montants (à gauche) et des bénéficiaires (à droite) par filière pour les aides fléchées BEA (Eco-régime, agriculture biologique, MAEC, Investissement *on farm*)



Source : Données de l'ASP - traitement EY-ODR du 21/11/2025

QE2 : Dans quelle mesure les interventions du PSN non explicitement destinées à l'amélioration du BEA se sont avérées avoir un impact positif sur celui-ci ?

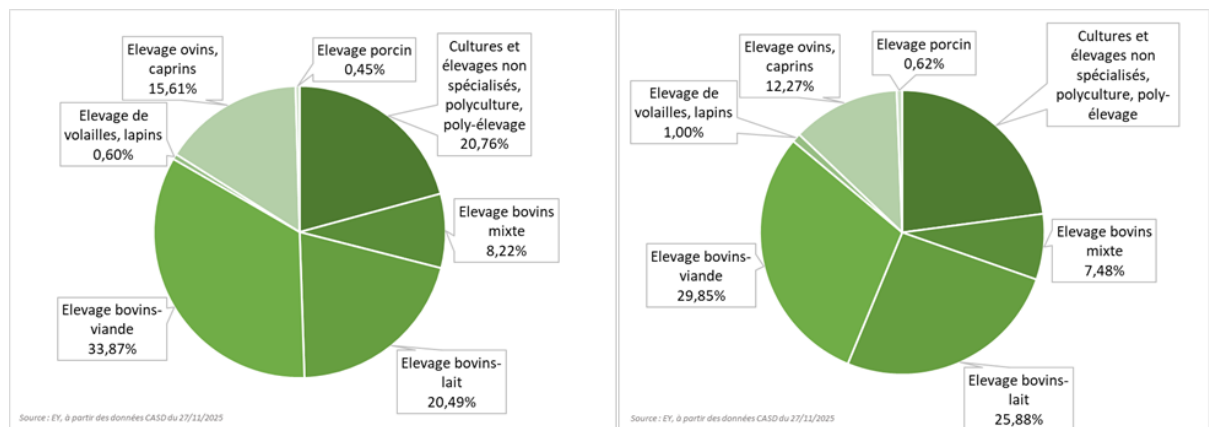
Les interventions du PSN non spécifiquement dédiées au BEA – principalement les **aides couplées** et l'**ICHN** – touchent un très grand nombre d'exploitations et représentent des montants importants, mais leur impact positif sur le BEA reste **indirect, hétérogène et souvent limité**.

Elles concernent surtout les **filières herbivores**, notamment bovines, qui bénéficient de plus de 60 % des montants distribués. Dans ces filières, les aides couplées sont perçues comme un **soutien au revenu** davantage que comme un levier d'amélioration des pratiques : elles reposent sur des critères liés aux surfaces ou aux effectifs animaux, sans exigences en matière de pâturage, confort ou équipements bénéfiques au BEA. Leur seul effet potentiellement positif identifié réside dans la réduction du transport grâce à l'aide aux jeunes bovins, un facteur favorable au BEA ; toutefois cet effet n'est pas mesurable dans cette évaluation.

La contribution au BEA apparaît globalement **faible à moyenne**. Le lien entre aides couplées et BEA n'est reconnu que dans quelques cas particuliers.

L'ICHN présente un **potentiel théorique plus favorable**, car elle soutient des systèmes extensifs de ruminants où le pâturage et les faibles niveaux de chargement peuvent améliorer comportements, confort et santé des animaux. Toutefois, compte tenu de l'absence de critères explicitement reliés au BEA et d'une lisibilité parfois limitée du dispositif pour les bénéficiaires, ce soutien est le plus souvent perçu comme un appui au maintien de pratiques existantes plutôt que comme un levier incitatif de changement. Les impacts positifs observés sur le BEA restent **locaux et non systématiques**.

Figure 2 : Répartition des montants et des bénéficiaires par filières pour les aides indirectement fléchées BEA (ICHN et aides couplées)



Source : Données de l'ASP - traitement EY-ODR du 21/11/2025

QE3 : Dans quelle mesure le BEA s'est-il amélioré en France hexagonale et dans les régions ultrapériphériques (RUP) françaises ?

À ce stade de la programmation, il n'est **pas possible d'établir objectivement une amélioration significative du BEA en France hexagonale ou dans les RUP**. Le lien entre les interventions du PSN et l'évolution du BEA est perçu comme **indirect, variable selon les filières** et souvent difficile à identifier par les éleveurs. Les aides aux investissements productifs *on farm* sont considérées comme les plus efficaces pour favoriser le BEA, mais leur effet global reste **partiel et hétérogène**.

Les aides directement fléchées BEA ont bénéficié à **143 077 exploitations**, pour **2,749 milliards d'euros versés**, ce qui suggère une dynamique de soutien, mais aucune mesure objective d'évolution du BEA n'existe aujourd'hui. Les améliorations rapportées en hexagone proviennent surtout des **investissements productifs on farm**, largement reconnus par les acteurs comme les interventions les plus efficaces : modernisation des bâtiments, accès accru au plein air, meilleure luminosité ou baisse de densité. Ces effets ont été observés dans les études de cas, notamment en veau de boucherie (100 % d'éleveurs bénéficiaires) et en élevage laitier.

Dans les **RUP**, les contraintes structurelles et climatiques compliquent la mise en place d'actions favorables au BEA. Malgré des montants non négligeables, bien que nettement inférieurs à l'hexagone (environ **201 millions d'euros** versés pour **35 258 exploitations**), la capacité d'évaluer l'évolution du BEA reste très limitée.

En synthèse, les données disponibles indiquent **des progrès locaux mais non généralisables**, concentrés en Hexagone et Corse, et liés à certains dispositifs, sans permettre de conclure à une amélioration globale du BEA.

Efficiences

QE4 : Les interventions conçues pour répondre au besoin d'amélioration du bien-être animal sont-elles efficaces pour atteindre son amélioration ?

L'efficacité des interventions spécifiquement destinées à améliorer le BEA reste difficile à établir en raison du manque de données consolidées pour la programmation 2023-2027. L'analyse, centrée sur l'année 2024 et fondée sur les données nationales d'évaluation du BEA disponibles à ce stade, ne permet qu'une observation partielle des effets mesurables. Les informations disponibles montrent que l'efficacité réelle est **fortement contrainte par des freins économiques, administratifs et territoriaux**, entraînant une mise en œuvre hétérogène selon les régions.

Les moyens mobilisés **ne permettent pas, en l'état, de couvrir l'ensemble des besoins**. Les aides fléchées BEA, bien que dotées d'enveloppes importantes, ne compensent pas les coûts des investissements nécessaires. En application de la réglementation européenne, elles ont en effet vocation à cofinancer les projets et non à en couvrir l'intégralité du coût. L'incertitude sur les revenus futurs, la variabilité des intrants ou les insuffisances des aides à l'agriculture biologique limitent également la capacité des éleveurs à s'engager durablement dans des pratiques améliorant le BEA. Certains dispositifs sont jugés **peu incitatifs**, d'autant que la durée et les montants effectifs d'aide réduisent leur effet levier. Les aides attribuées à l'agriculture biologique, par exemple, tendent à ne pas être adaptées au marché dans un contexte alimentaire inflationniste car jugées financièrement insuffisantes.

Les opérateurs jugent les procédures inadaptées, les critères de sélection peu transparents et l'accompagnement insuffisant, tandis que les bénéficiaires estiment les aides peu incitatives, renoncent parfois aux dispositifs et manquent majoritairement d'accompagnement, limitant l'efficacité globale. Les montants d'aides pour les bénéficiaires de mesures directement fléchées BEA (fonds européens uniquement) varient fortement entre Régions, de 3 550 euros en Hauts-de-France à 9 784 euros en Provence-Alpes-Côte d'Azur, du fait notamment des économies régionales et de la taille des exploitations. Cette hétérogénéité interroge néanmoins leur efficacité : selon les zones, elles peuvent créer des inégalités d'incitation mais aussi des effets d'aubaine.

QE5 : Les changements de pratiques favorisés par le PSN en matière de BEA ainsi que les aides PSN permettent-ils aux exploitations de rester économiquement efficaces ?

Les changements de pratiques favorisés par le PSN en matière de BEA, ainsi que les aides associées, **ne garantissent pas systématiquement le maintien de l'efficacité économique des exploitations**. Leur

impact varie fortement selon les filières et dépend du contexte économique. Les premières analyses indiquent que, malgré une enveloppe d'aides importante, les pratiques encouragées (densité réduite, accès extérieur, modernisation) génèrent des coûts supplémentaires dans un marché qui valorise peu ces efforts, ce qui limite la rentabilité pour de nombreuses exploitations. Dans certaines filières, comme la vache laitière biologique, les aides du PSN conditionnent fortement les résultats, tandis que dans d'autres (porcs, veau sous la mère), les coûts excèdent parfois les prix de vente, même aides comprises.

Les changements de pratiques apparaissent davantage liés à la conjoncture économique plutôt qu'à l'effet incitatif des aides. Le **contexte économique global**, marqué par l'inflation, la concurrence internationale et la sensibilité accrue au prix, réduit la capacité à valoriser les produits issus de pratiques améliorant le BEA. Les aides du PSN se révèlent insuffisantes pour compenser la baisse de la consommation et des débouchés des produits biologiques causée par la crise économique. Les **tendances de consommation** pèsent également : la demande pour des produits différenciés reste limitée, ce qui fragilise la rentabilité des systèmes engagés.

Si certaines pratiques BEA peuvent générer des gains de productivité, ceux-ci demeurent spécifiques à certaines filières et ne compensent pas toujours l'augmentation des coûts. De plus, la dépendance élevée de nombreuses exploitations aux aides publiques souligne que ces soutiens sont indispensables à l'équilibre économique, mais ne suffisent pas, en l'état, à assurer une efficacité durable pour toutes les exploitations. Les exploitations doivent concilier trois enjeux majeurs : améliorer le bien-être animal, maintenir leur viabilité économique et rester compétitives sur le marché.

Pertinence

QE6 : Les choix du PSN français en matière de mesures fléchées BEA (MAEC BEA, agriculture biologique, écorégime et investissement on farm) sont-ils pertinents au regard de l'objectif OS I du PSN ?

Les choix du PSN français en matière de mesures fléchées BEA, MAEC, agriculture biologique, écorégime et investissements *on farm* **apparaissent globalement pertinents au regard de l'OS I**, en particulier pour le besoin visant à accompagner les changements de pratiques et de systèmes de production. Néanmoins, il existe un **décalage entre la stratégie visant à accompagner les changements et les changements réels de pratiques observés sur le terrain**. Celui-ci est détaillé en Q11.

L'objectif OS I du PSN : Exigences sociétales

L'objectif spécifique « **OS I Exigences sociétales** » du PSN vise à améliorer la façon dont l'agriculture de l'Union fait face aux exigences de la société en matière d'alimentation et de santé. Il se traduit en cinq besoins nationaux définis dans le PSN 2023-2027, dont le besoin 1.2. « Accompagner les changements de pratiques agricoles et des systèmes de production ».

Précisément, les **MAEC BEA** pour les monogastriques sont cohérentes avec cet objectif en favorisant la dés-intensification et l'accès à l'extérieur, tandis que la mesure « autonomie fourragère » répond davantage à des enjeux économiques et environnementaux qu'au BEA *stricto sensu*. Les **aides à la conversion et au maintien en agriculture biologique**, ainsi que l'**écorégime**, sont particulièrement alignés avec l'OS I, car ils impliquent des évolutions structurelles (densité réduite, accès au plein air) et renforcent la transparence pour les consommateurs. Enfin, les **investissements on farm** sont essentiels pour moderniser les bâtiments et améliorer le confort des animaux, bien que leur impact dépende des critères d'attribution et de la nature des projets financés.

Malgré un alignement global entre les objectifs du PSN et le bien-être animal, les modalités concrètes de conception et de ciblage des mesures fléchées en limitent la portée. Les interventions de la PAC contribuent le plus souvent de manière indirecte au BEA, notamment en soutenant des pratiques ou des systèmes déjà en place, sans toujours constituer un levier incitatif suffisant pour répondre aux besoins spécifiques de certaines filières. Cette limite est particulièrement visible dans les filières volaille et porcine, pour lesquelles peu de dispositifs sont ouverts en Régions et qui ne bénéficient pas des aides couplées.

QE7 : Les interventions du PSN concernant le bien-être animal sont-elles pertinentes au regard des quatre principes de qualité du BEA (référentiel Welfare Quality ®) ?

Les quatre principes de qualité du BEA (« welfare quality »)

Les quatre principes de qualité du BEA sont :

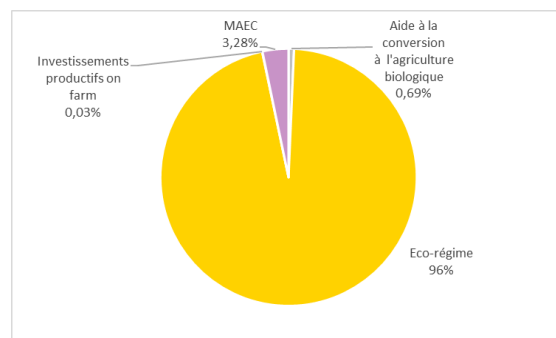
- Une alimentation adaptée
- Une bonne santé
- Des bonnes conditions de logement
- Un comportement approprié des animaux

Les interventions du PSN présentent une **pertinence variable vis-à-vis des quatre principes du référentiel Welfare Quality®**.

Les mesures liées à l'agriculture biologique (70.01 à 70.05) et l'écorégime (31.01) sont les plus cohérentes : elles imposent l'accès à l'extérieur, la réduction des densités et l'encadrement des pratiques douloureuses, répondant clairement aux principes d'alimentation adaptée, de bonnes conditions de logement et de comportements appropriés. D'autant que les **mesures d'écorégime mobilisent la large majorité des fonds fléchés BEA, 96 %**.

Les mesures de soutien à l'agriculture biologique, la MAEC BEA monogastrique ainsi que les investissements *on farm* sont quant à elles jugées pertinentes pour répondre au **principe de bonnes conditions de logement**. La MAEC BEA pour les monogastriques (au sein de l'intervention 70.09) favorise la limitation du chargement et l'accès extérieur, ce qui améliore le confort des animaux. Les investissements productifs *on farm* (73.01 et 73.09) permettent pour certains investissements, d'améliorer la ventilation, la luminosité, le confort des logettes et l'accès extérieur. Enfin, l'ensemble des mesures étudiées contribuent **au principe de comportement approprié des animaux** mais de manière variée et souvent incomplète.

Figure 3 : Part des fonds européens engagés sur des mesures directement fléchées BEA par mesures



Source : Données ASP, traitement EY-ODR, Novembre 2025

Néanmoins, un lien entre les aides de la PAC et certaines pratiques d'élevage demeure difficile à établir, d'après les études de cas menées.

Cohérence

QE8 : Les interventions du PSN sont-elles cohérentes entre elles au regard de l'amélioration du BEA ?

Les interventions du PSN apparaissent globalement **cohérentes entre elles** pour contribuer à l'amélioration du BEA, dans la mesure où elles partagent des objectifs convergents : soutien à la compétitivité, durabilité des pratiques et protection de l'environnement, tout en intégrant des mesures visant explicitement le BEA. Certaines interventions, comme l'agriculture biologique ou les investissements *on farm*, s'articulent de manière relativement harmonieuse avec les principes du BEA et renforcent mutuellement leurs effets.

Certaines **incohérences** peuvent cependant persister. Elles tiennent, d'une part, au contenu même de certaines MAEC, qui ne couvrent pas l'ensemble des dimensions du bien-être animal mais privilégient des leviers indirects (alimentation, chargement, pratiques agro-environnementales), et, d'autre part, aux modalités de déploiement des dispositifs, marquées par des choix politiques régionaux différenciés qui limitent leur ouverture ou leur accessibilité sur certains territoires. Le manque de données consolidées empêche par ailleurs d'évaluer pleinement la cohérence entre moyens et objectifs finaux. La Commission européenne a également souligné, en 2022, un **déficit initial de mesures spécifiquement orientées BEA**, notamment sur certaines pratiques sensibles (caudectomie, claustration, alternatives aux mutilations), révélant un décalage entre ambitions et opérationnalisation.

L'héritage de la programmation 2014-2020 constitue un autre facteur de tension : la non-mobilisation en France d'une mesure spécifique dédiée au BEA et la faible présence de mesures spécifiques dans les PDR ont limité l'ancrage préalable sur lequel le PSN aurait pu s'appuyer. Enfin, des disparités régionales, telles

que l'exclusion de certaines formes sociétaires ou inéligibilité de certaines MAEC, résultant de choix de mise en œuvre propres aux Régions, génèrent des incohérences territoriales dans l'accès aux aides pour des exploitants, indépendamment de leurs pratiques ou de leur contribution potentielle au BEA. En Nouvelle-Aquitaine et en Bretagne, par exemple, certaines formes sociétaires, comme les SCEA, se voient exclues des subventions.

Malgré ces limites, les acteurs interrogés considèrent que les interventions du PSN favorisent globalement l'amélioration des pratiques d'élevage grâce à des infrastructures et technologies modernisées.

QE9 : Les soutiens octroyés dans le cadre du PSN ont-ils « pris le relais des actions entreprises dans le cadre du Plan de Relance au titre du Pacte “biosécurité et bien-être animal en élevage” déployé sur 2021 et 2022 » ?

Les interventions PSN fléchées BEA sont **dans la continuité des mesures du plan de relance au titre du Pacte BBEA**, en termes d'objectifs et de périmètre, mais elles diffèrent en termes de types d'activités et de montants dédiés. Le PSN vise à établir une stratégie globale qui va au-delà des investissements matériels en favorisant des systèmes plus autonomes et des pratiques durables adaptées aux spécificités des territoires. Cette avancée significative est cohérente par rapport aux aides précédentes attribuées dans le cadre du Pacte BBEA, du fait de l'impact des mesures du PSN sur la transition des pratiques d'élevage vers l'agriculture biologique, l'investissement productif et l'accès à l'extérieur.

La **cohérence stratégique entre les aides déployées dans le cadre du PSN et du Pacte BBEA** apparaît globalement établie. S'il existe des variations, les objectifs, les types d'aides et la diversité des filières restent cohérents entre le PSN et le Pacte. **Cependant, le PSN ne couvre pas, ou seulement de façon marginale, plusieurs mesures importantes prévues dans la stratégie nationale 2016-2020 pour le BEA**, comme les volets relatifs au transport des animaux et aux conditions et procédures d'abattage.

Le PSN 2023-2027 marque une montée en puissance des enjeux relatifs au BEA par rapport à la dernière programmation, avec des montants engagés sans précédent, contrairement à 2014-2020 où peu de Régions avaient déployé des mesures spécifiques.

QE10 : La mise en œuvre du PSN présente-t-elle une cohérence d'action avec les politiques hors PAC pour l'amélioration du BEA ?

La mise en œuvre du PSN présente une **cohérence d'action limitée** avec les politiques publiques hors PAC. Les mesures du PSN en faveur du BEA s'inscrivent dans la continuité de la stratégie nationale 2016-2020, en particulier sur l'évolution des pratiques d'élevage et la prévention de la maltraitance. Par ailleurs, des tensions sont relevées entre les objectifs portés par le PSN et certaines politiques hors PAC, notamment dans le champ des accords commerciaux internationaux. Ces accords constituent un contexte structurant mais extérieur au champ d'action du PSN. Ils peuvent entrer en tension avec les exigences européennes en matière de BEA, sans que le PSN dispose de leviers directs pour en assurer la cohérence, ces politiques relevant de compétences distinctes au niveau européen. L'accord UE-Mercosur illustre ces tensions, en raison de niveaux de réglementation et de contrôle du BEA jugés inférieurs aux standards européens, de faiblesses en matière de traçabilité et de risques de distorsion de concurrence, susceptibles d'affecter les efforts demandés aux éleveurs européens.

Enfin, des avancées significatives en matière de BEA sont parfois portées par des démarches privées, telles que certains engagements de filières ou de distributeurs (par exemple l'European Chicken Commitment). Ces initiatives peuvent contribuer concrètement à l'amélioration du BEA, mais relèvent de logiques volontaires et économiques. Elles ne constituent pas des politiques publiques et ne font pas l'objet de mécanismes formalisés de coordination avec le PSN, ce qui limite, à ce stade, une approche pleinement intégrée du BEA à l'échelle de la chaîne de valeur.

Valeur ajoutée de l'UE

QE11 : Dans quelle mesure les exploitations recevant des fonds de l'UE via les aides PSN fléchées BEA garantissent-elles un niveau plus élevé de bien-être animal que les exploitations qui n'en reçoivent pas ?

À date, même si les aides PSN fléchées BEA peuvent soutenir certains investissements, leur impact sur une réelle amélioration du BEA comparé aux élevages qui n'en reçoivent pas reste **incertain et inégal**.

L'impact réel des aides sur l'amélioration des pratiques reste **incertain, inégal et difficile à distinguer** de dynamiques extérieures à la PAC. Les progrès les plus marquants observés dans les filières, tel que l'arrêt de la vente d'œufs de poules en cages, les audits de bien-être et les engagements privés, relèvent principalement d'initiatives **de distributeurs, de filières ou d'ONG**, indépendantes des aides du PSN.

Les mesures BEA du PSN souffrent également de **défis structurels et opérationnels** : incitations financières jugées insuffisantes, ciblage limité, plafonds réduits pour les investissements *on farm* et stratégies d'accompagnement peu adaptées. Les éleveurs interrogés perçoivent souvent ces mesures comme des contraintes, et non comme des leviers incitatifs susceptibles de transformer leurs pratiques.

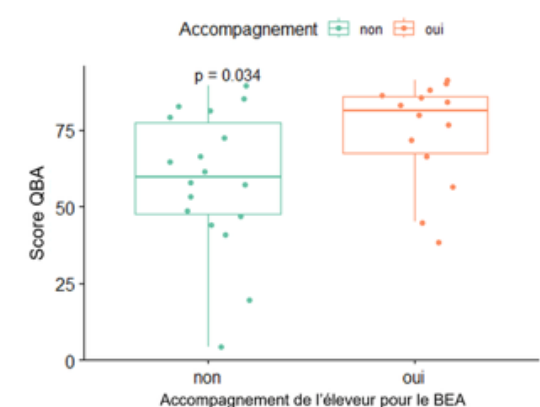
En outre, selon les données qualitatives, les aides de la PAC destinées au BEA peuvent conduire à des améliorations positives de BEA sur certains élevages, mais elles **manquent de pouvoir incitatif et de ciblage précis**, limitant leur capacité à induire systématiquement des changements de pratiques. De nombreuses pratiques allant au-delà des exigences réglementaires proviennent d'**initiatives individuelles** et de motivations économiques sociétales spécifiques, sans lien direct avec les aides PSN. Les enrichissements ou améliorations observés en filières caprine et laitière sont majoritairement financés par des fonds propres, et non par les dispositifs BEA.

Ainsi, même si les aides peuvent faciliter certains investissements et éviter des renoncements, elles **ne permettent pas à ce stade de distinguer clairement un niveau supérieur de BEA dans les exploitations bénéficiaires** par rapport aux autres. Les améliorations constatées semblent davantage liées à des dynamiques privées, réglementaires ou sectorielles qu'à l'effet direct des aides PSN.

QE12 : Les éleveurs recevant des aides de la PAC démontrent-ils une meilleure compréhension du BEA ?

À ce stade de la programmation, il n'est pas possible d'affirmer que les éleveurs recevant des aides de la PAC démontrent une meilleure compréhension du BEA que ceux qui n'en bénéficient pas. L'accès aux aides du PSN ne constitue pas un déterminant central de l'intérêt porté au BEA, celui-ci étant davantage lié à **l'engagement individuel**, au cadre réglementaire ou aux cahiers des charges privés. Les bénéficiaires affirment que leur préoccupation pour le BEA est « **totale et indépendante des aides dont ils bénéficient** », et beaucoup peinent à comprendre le lien entre BEA et PAC.

Figure 4 : Scores au QBA des élevages



Source : Analyse des observations réalisées en élevages bovins (allaitants, laitiers, veaux)

Bien que les éleveurs s'auto-évaluent comme bien informés (note médiane 4/5), une part importante **ne sait pas répondre** aux questions relatives à l'évolution du BEA ou à l'impact économique des aides. Cela suggère une connaissance perçue, mais **peu opérationnelle**.

Il existe une **méconnaissance** des interventions BEA du PSN, tant parmi les bénéficiaires que parmi les autorités de gestion et les animateurs des mesures. Le manque d'accompagnement et de formation spécifique est souligné de manière récurrente, les éleveurs étant insuffisamment informés des dispositifs d'investissement ainsi que des mesures BEA relevant de la PAC.

Enfin, si l'analyse des études de cas montre que l'accompagnement technique peut améliorer certains indicateurs de BEA – comme les scores au *Qualitative Behavioural Assessment* (QBA), un outil de mesure du bien-être émotionnel animal –, cela ne permet pas de conclure que les bénéficiaires des aides PAC comprennent

mieux le BEA. Le lien apparaît **indirect et non systématique**.

QE13 : L'indicateur R.44 est-il efficacement conçu pour mesurer l'impact du PSN sur le bien-être animal ?

L'indicateur R.44, tel que conçu dans la réglementation européenne, est un indicateur de résultat qui apparaît **pertinent mais largement insuffisant** pour mesurer l'impact réel des interventions sur le BEA. Comme indicateur de résultat, sa conception repose sur le suivi du nombre d'unités de gros bétails (UGB) couvertes par des mesures fléchées BEA, ce qui permet d'apprécier **l'utilisation des aides**, mais non les

effets concrets sur les conditions d'élevage. L'indicateur repose exclusivement sur des données financières et ne mesure ni la qualité des pratiques mises en œuvre, ni leurs résultats en matière de BEA. Il ne permet donc pas d'évaluer l'efficacité des investissements réalisés, ni la diversité des situations dans les exploitations.

L'indicateur est considéré comme davantage adapté au suivi de l'utilisation de l'aide. ONG, experts et éleveurs le jugent inadapté pour mesurer des améliorations effectives du BEA ; beaucoup ignorent même son existence, y compris parmi les autorités chargées de son renseignement.

Enfin, le recul récent de l'agriculture biologique et la baisse des cheptels concernés limitent l'atteinte des objectifs fixés, ce qui fragilise encore sa capacité à refléter les tendances du BEA. L'indicateur R.44 apparaît ainsi comme un outil utile pour suivre l'engagement dans les dispositifs, mais **inefficace pour mesurer l'impact du PSN sur le BEA**, appelant un complément par des indicateurs fondés sur l'observation directe des pratiques et des animaux.

6. Conclusions et recommandations

Malgré une pertinence théorique des mesures du PSN pour le bien-être animal, leur impact reste limité par un manque d'adaptation opérationnelle, de fortes disparités régionales et des moyens financiers insuffisants. L'amélioration du BEA s'inscrit dans un contexte marqué par la hausse des coûts pour les éleveurs, une faible valorisation économique des efforts et des outils de suivi inadaptés, appelant à une meilleure coordination, des critères BEA plus ciblés et un renforcement de la concertation multi-acteurs. Ces constats fondent directement les recommandations formulées ci-dessous.

Recommandation 1 : Garantir une équité territoriale dans l'accès aux mesures BEA, en tenant compte des spécificités régionales

Actions pour la mise en œuvre :

- ▶ **Améliorer la coordination** déjà existante entre les Régions pour faire du BEA un objectif transversal de la politique agricole : renforcer le dialogue régulier État-Régions et des points de passage partagés, afin que le BEA irrigue systématiquement la conception, le ciblage et l'évaluation de l'ensemble des dispositifs agricoles.
- ▶ **Désigner un référent national BEA**, chargé d'assurer la coordination entre les Régions, et de garantir une mise en œuvre cohérente et équitable des dispositifs sur l'ensemble du territoire.
- ▶ **Engager une démarche de co-construction avec les filières faiblement représentées** afin de favoriser l'adaptation et le calibrage des dispositifs BEA (investissements, MAEC BEA) aux spécificités des filières monogastriques et cunicoles.

Acteurs : Les administrations régionales et les organisations de filières

Difficulté de mise en œuvre : Faible

Impact de performance : Haut

Impact financier : Faible

Calendrier proposé : Court / Moyen terme

Recommandation 2 : Améliorer et renforcer la formation et l'accompagnement

Actions pour la mise en œuvre :

- ▶ **Construire une offre de formation modulaire en BEA par filière** (sessions pratiques à la ferme, retours d'expérience pairs-à-pairs, modules courts « essentiels BEA »).
- ▶ **Évaluer l'efficacité des formations et de l'accompagnement** via un retour systématique des participants et des indicateurs simples d'adoption de pratiques.
- ▶ **Construire une offre de formation pour le montage de dossier** de demande d'aide sur les mesures directement fléchées BEA.
- ▶ **Cartographier les bonnes pratiques** publiques/privées.

Acteurs ciblés : L'administration centrale (DGAL), les Autorités de gestion régionales, ainsi que les autres acteurs en région notamment les Chambres d'Agriculture et DRAAF et les réseaux de conseil/formation	
Difficulté de mise en œuvre : Faible	Impact de performance : Moyen
Impact financier : Moyen	Calendrier proposé : Court terme

Recommandation 3 : Renforcer, pour la Programmation 2028, les indicateurs existants par des indicateurs d'impact basés sur le bien-être animal en suivant la méthodologie du Welfare Quality

Actions pour la mise en œuvre :

- ▶ **Étendre le périmètre de R.44** ou tout autre indicateur relatif au BEA à **l'ensemble des filières** avec une méthode de consolidation au niveau des États membres (par exemple, aux filières monogastriques).
- ▶ **Réaliser des études européennes sur le BEA basées sur la méthodologie du Welfare Quality** qui utilise des caractéristiques physiologiques, sanitaires et comportementales de manière à évaluer le BEA en ferme.
- ▶ **Publier annuellement les résultats** et tenir une revue européenne pour ajuster les dispositifs.

Acteurs ciblés : La Commission européenne

Difficulté de mise en œuvre : Haute

Impact de performance : Haut

Impact financier : Moyen

Calendrier proposé : Long terme (Programmation 2028)

Recommandation 4 : Renforcer, pour la Programmation 2028, l'effet incitatif et le ciblage des aides BEA par une adaptation des critères d'éligibilité

Actions pour la mise en œuvre :

- ▶ **Recalibrer les dispositifs** pour renforcer l'effet incitatif (barèmes / enveloppes) :
 - Réexaminer la répartition des financements au sein des MAEC afin de renforcer la part consacrée aux dispositifs les plus directement contributifs au BEA, par exemple en réévaluant la place relative de la MAEC HBV, tout en maintenant la cohérence avec les objectifs portés par les MAEC existantes.
 - Réétudier les montants de compensation à la surface pour les MAEC monogastriques.
- ▶ **Lever les barrières d'accès** et renforcer l'effet levier des investissements *on farm* BEA :
 - Différencier les plafonds d'aide et les seuils d'éligibilité pour les investissements *on farm* directement favorables au BEA.
 - Décliner les paramètres d'éligibilité par filière et par type de système, en tenant compte des contraintes techniques/sanitaires et des tailles d'exploitation.
- ▶ **Mettre à jour les guides et notices par filière** pour clarifier les critères, sécuriser l'instruction et rendre explicites les niveaux d'engagement attendus.

Acteurs ciblés : L'administration centrale (DGPE et DGAL) et les AGR avec l'appui d'experts comme le CNR BEA

Difficulté de mise en œuvre : Haute

Impact de performance : Haut

Impact financier : Haut

Calendrier proposé : Long terme (Programmation 2028)