



LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE POST-2027



Le 16 juillet 2025, la Commission a dévoilé sa proposition sur la refonte du cadre financier pluriannuel pour la période 2028-2034¹, ainsi que ses propositions relatives à la politique agricole commune post-2027². **Ces textes dessinent une future PAC aux antipodes des positions exprimées par le Sénat ces dernières années.**

1. LA PROPOSITION INITIALE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE : UN TEXTE UNANIMEMENT DÉCRIÉ

A. LA FUSION DES DEUX PILIERS AU SEIN D'UN FONDS UNIQUE

La nouvelle architecture budgétaire retenue signe la fin d'une PAC indépendante, puisque son budget ferait partie d'un fonds unique, couvrant l'ensemble des fonds en gestion partagée entre la Commission et les États membres (tels que la politique de cohésion et le fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture). Les deux piliers de la PAC seraient fusionnés et fondus dans les plans de partenariat national et régional (PPNR), le budget alloué à la PAC étant intégré au Fonds unique dédié à la mise en œuvre de ces plans.

¹ Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2028 à 2034, COM(2025) 571 final.

² 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, COM(2025) 560 final.

B. UN BUDGET AMPUTÉ DE 20 % PAR RAPPORT À LA PRÉCÉDENTE PAC

Tandis que la PAC représentait 387 Md€ sur 7 ans dans la dernière programmation, **seuls 300 Md€ seraient sanctuarisés au profit de la PAC** au sein des futurs PPNR, dont :

- **293,7 Md€ pour les « soutiens au revenu »**, qui représentent 80 % des instruments de la PAC actuelle (nouvelle aide surfacique, soutiens aux petits agriculteurs, paiements pour les zones à contraintes, soutien à des actions agroenvironnementales et climatiques, aides couplées au revenu) ;
- **6,3 Md€ pour constituer un « filet de sécurité »**, destiné à stabiliser les marchés en cas de perturbations.

Le budget de la PAC reculerait ainsi de **20 % en valeur absolue**, tandis que sa part dans le budget total de l'Union européenne serait divisée par deux, passant d'environ 30 % à 15 %.

La France, qui percevait jusqu'à présent 9,3 Md€ par an au titre de la PAC - soit un total de 65 Md€ de 2021 à 2027-, verrait ses crédits chuter à 7,3 Md€ par an, pour un total de 50,9 Md€ sur la programmation 2028-2034 (- 21,7 %). Avec 17,3 % de l'enveloppe globale, notre pays resterait toutefois le premier pays bénéficiaire de cette politique.

La nouvelle architecture rend toutefois délicate toute comparaison entre les budgets alloués entre 2021-2027 et 2028-2032 ; en effet, certaines mesures, financées par le budget de la PAC 2021-2027, ne sont pas incluses dans l'enveloppe du CFP 2028-2034 consacrée au soutien au revenu. Par ailleurs, **ce budget de 300 Md€ ne constitue qu'un minimum**, les États membres pouvant le compléter en mobilisant une partie des 453 Md€ disponibles dans leurs PPNR, sur un total de 865 Md€.

En pratique, il reviendra aux gouvernements **d'arbitrer si les sommes disponibles seront consacrées aux agriculteurs ou réorientées vers d'autres priorités**. Selon l'Iddri¹, si la France veut maintenir dans la future PAC un soutien au secteur agricole équivalent à celui qui sera octroyé en 2027, elle devrait mobiliser 16,3 Md€ supplémentaires en faveur de l'agriculture, ce qui représente **près de 87 % de sa part de budget non pré-fléché**.

Architecture du CFP 2028 – 2034

Dans le cadre du prochain CFP, chaque État membre sera responsable de la répartition de l'enveloppe nationale financée par le Fonds unique, la proposition de la Commission se bornant à définir des budgets minimaux, en faveur (i) des régions les moins développées, (ii) des politiques de sécurité et de migration, et (iii) des mesures de soutien au revenu des agriculteurs.

Par ailleurs, 25 % de cette enveloppe nationale devra être réservée sous forme de « montant de flexibilité », qui pourra être mobilisé lors de la révision à mi-parcours du CFP. En moyenne, environ un tiers des enveloppes nationales ne serait pas préallouée, avec des variations importantes selon les États membres.

En septembre 2025, la Commission a publié une proposition de répartition de cette enveloppe entre les États membres², selon laquelle la France disposerait de 84,5 Md€. Serait obligatoirement alloués un minimum de :

- 50,9 milliards d'euros au soutien au revenu des agriculteurs,
- 3,7 milliards d'euros aux régions les moins développées
- 2,7 milliards d'euros à la migration, la sécurité et les affaires intérieures
- 8,4 milliards d'euros au montant de flexibilité

Le reliquat, de 18,8 milliards d'euros, pourrait être mobilisé par la France selon ses priorités.

¹ Elsa Régner, [Quelles évolutions la politique agricole commune \(PAC\) post-2027 pourrait-elle connaître](#), 24 octobre 2025.

² Commission européenne, [Budget de l'Europe. Pour une agriculture de l'UE résiliente, compétitive et durable](#), septembre 2025.

En définitive, comme l'a souligné la Cour des comptes européenne dans un avis publié le 9 février 2026¹, **le montant global alloué à la PAC ne sera connu qu'après l'adoption des plans nationaux relevant du Fonds unique**, les bénéficiaires des financements étant confrontés, au stade de la planification à « l'impossibilité de prévoir les montants sur lesquels ils peuvent compter ».

C. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE GÉNÉRANT DAVANTAGE DE COMPLEXITÉ ET DE CONFUSION

D'un point de vue juridique, **les dispositions relatives à la PAC sont disséminées dans plusieurs textes, ce qui nuit à la lisibilité d'ensemble de cette politique :**

- la PAC continuerait de disposer d'un règlement spécifique ;
- les modalités de contrôle, de financement et de gestion de la PAC seraient en revanche intégrées à la proposition de règlement sur les PPNR, couvrant l'ensemble des politiques financées par le budget européen, le suivi des dépenses et la performance.

En pratique, la proposition de règlement définissant l'architecture de la PAC post-2027 comprend de **nombreux renvois** vers le règlement transversal sur les PPNR, s'agissant des montants réservés, des règles de cofinancement, des définitions, des contrôles, du système intégré de gestion, du programme LEADER ou encore du dispositif d'aide à la transition. Dans l'avis précité, la Cour des comptes européennes a ainsi relevé que les nouvelles modalités de planification, « combinées à une architecture juridique de la PAC plus complexe risqu[ai]ent d'être **source d'incertitude**, de **réduire la prévisibilité** pour les bénéficiaires et de retarder la mise à disposition des fonds, et pourraient en définitive **compromettre l'objectif de simplification** ».

Par ailleurs, le **caractère très succinct des textes proposés** pourrait entraîner un **recours accru à la législation secondaire**, renforçant le pouvoir de la Commission européenne.

Enfin, à l'échelle nationale, **la mise en place des PPNR nécessitera de nouvelles réorganisations administratives.**

D. LA CRAINTE D'UNE RENATIONALISATION ACCRUE DE LA PAC

La grande latitude laissée aux États membres laisse craindre une **renationalisation de la PAC**, ou tout du moins une **perte d'unité au niveau européen :**

- **sur le plan budgétaire**, comme évoqué précédemment, les États membres pourront compléter leur enveloppe PAC en mobilisant la part des fonds non-fléchée dédiés aux PPNR. Ils disposeront par ailleurs d'une grande marge de manœuvre pour décider de la répartition des crédits entre les différents outils de la PAC ;
- **s'agissant des règles de co-financement**, seuls l'aide au revenu dégressive fondée sur la surface, les aides couplées, le soutien aux petits agriculteurs et les paiements spécifiques seront intégralement financés par le budget européen, toutes les autres mesures devant faire l'objet d'un co-financement d'au moins 30 % (sauf exceptions) ;
- **s'agissant de l'architecture verte**, la conditionnalité fera place à un nouveau concept de « *farm stewardship* » (ou « gestion des exploitations »), laissant le soin aux États membres de définir des pratiques de protection de l'environnement, dont le respect conditionnera l'éligibilité des agriculteurs aux aides de la PAC.

¹ Cour des comptes européenne, Avis 05/2026 concernant les propositions de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions de mise en œuvre du soutien de l'Union à la politique agricole commune pour la période 2028-2034 et 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 scolaire de l'UE »), les interventions sectorielles, [...], les règles relatives à la disponibilité des approvisionnements en cas d'urgence et de crise grave et les garanties (COM(2025) 553 and 560).

À terme, l'affaiblissement du cadre commun aux différents PPNR conduirait à une **aggravation des distorsions de concurrence** entre les agriculteurs sur le marché commun. Dans son avis, la Cour des comptes européenne a ainsi estimé que cette flexibilité accrue risquait de « mettre en péril les objectifs communs de la PAC [...] en entraînant des conditions de concurrence inégales pour les agriculteurs et en empêchant une concurrence loyale et le bon fonctionnement du marché intérieur ».

E. DES PAIEMENTS DIRECTS DÉGRESSIFS, CIBLÉS ET PLAFONNÉS

Les paiements directs seraient désormais **dégressifs, ciblés sur les agriculteurs qui en ont le plus besoin** – jeunes agriculteurs, nouveaux entrants, femmes, petites fermes, agriculture familiale, polyculteurs-éleveurs – **et plafonnés à 100 000 euros par an et par exploitation**. En pratique, l'hectare resterait l'unité principale de paiement, mais ce dernier serait désormais essentiellement lié à des critères socio-économiques.

En France, **plus de 50 % des agriculteurs verraient leurs paiements directs réduits**, ce qui représente 73 % de la superficie agricole totale du pays¹.

F. UN SUIVI DE LA PERFORMANCE SOUS-OPTIMAL

À quelques ajustements près, le modèle de performance proposé reprend celui de la PAC 2023-2027, et s'expose donc aux mêmes critiques, à savoir :

- des indicateurs de performance qui portent davantage sur les moyens mis en œuvre que sur les résultats obtenus ;
- l'absence d'objectifs chiffrés ou de seuil minimum s'agissant des cibles définies par les États membres dans leurs plans nationaux ;
- une charge administrative particulièrement lourde, les modalités de suivi, d'évaluation et de « reporting » étant très exigeantes pour les administrations nationales et européennes.

2. EN DÉPIT DES AJUSTEMENTS OBTENUS PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL, UNE PROPOSITION ENCORE INACCEPTABLE EN L'ÉTAT

A. SOUS LA MENACE D'UN REJET DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN, LA COMMISSION A AJUSTÉ SA PROPOSITION

1. En novembre dernier, le Parlement européen a menacé de rejeter la proposition législative de CFP pour la période 2028-2034...

Dans une lettre adressée à la Commission, les présidents des groupes PPE, S&D, Renew et Verts, représentant la majorité de l'hémicycle, ont exprimé leur opposition à la proposition relative aux PPNR et demandé qu'elle soit révisée avant le lancement des négociations. Les quatre groupes se sont prononcés en faveur d'une **PAC autonome, bénéficiant d'une enveloppe financière distincte et régie par une réglementation spécifique**. Le groupe ECR s'est également opposé à la structure du prochain CFP.

Au-delà des seules considérations agricoles, **la position du Parlement européen reflétait également une volonté de préserver ses prérogatives institutionnelles**. En effet, la proposition de la Commission accordait une large marge de manœuvre aux États membres, sans offrir au Parlement de véritables moyens de contrôle.

¹ Farm Europe, [Le cœur de la souveraineté agricole de l'UE ciblé par la baisse des aides](#), 22 juillet 2025.

2. ...conduisant la Commission européenne à amender sa proposition pour éviter une crise institutionnelle, sans toutefois répondre aux préoccupations de fond soulevées par les députés européens

Afin d'écarter le risque d'une crise institutionnelle, la Commission a présenté le 10 novembre 2025 une série d'aménagements, incluant :

- le rapatriement dans le règlement de la PAC des articles agricoles du règlement sur les PPNR ;
- l'inscription d'une « **objectif rural** » obligatoire, imposant qu'au moins 10 % des ressources des plans national et régional soient dédiées à des mesures de développement rural ;
- une **association plus étroite du Parlement européen**, avec la définition d'une méthodologie commune de suivi et d'évaluation des plans, des consultations obligatoires, ainsi que la production, par la Commission, de rapports réguliers sur les résultats.

Ces ajustements **demeurent néanmoins très superficiels** et n'ont convaincu ni les principaux groupes politiques ni les organisations représentatives du monde agricole, pour qui **le CFP reste inacceptable en l'état** :

- le transfert de certains articles du règlement sur les PPNR vers le règlement de la PAC ne corrige en rien le **problème structurel induit par la création d'un fonds unique**. La PAC demeurera tributaire **d'arbitrages extérieurs** et soumise à un **cadre de performance inadapté** aux spécificités du secteur agricole ;
- les fonds alloués à l'objectif rural sont **destinés à des plans territoriaux intégrés**, et non à l'agriculture ou aux agriculteurs ;
- le nouveau cadre stratégique proposé pour associer davantage le Parlement européen **complexifie encore la gouvernance**, et les députés européens ne seront invités qu'à discuter annuellement des enveloppes nationales déjà allouées ;
- la question de la **renationalisation de la PAC**, et donc de son possible démantèlement, demeure complètement ignorée.

B. DANS LE CADRE DES NÉGOCIATIONS SUR L'ACCORD COMMERCIAL UE-MERCOSUR, DES CONCESSIONS BUDGÉTAIRES ONT ÉTÉ ACCORDÉES

Pour convaincre la France et l'Italie de soutenir l'accord commercial avec le Mercosur, la Commission européenne a proposé, le 6 janvier 2026, d'augmenter les financements disponibles pour l'agriculture dans le cadre du prochain CFP, pour atteindre 400 milliards d'euros :

- les **deux tiers de la réserve de mi-parcours** des plans de partenariats national et régional (soit 45 milliards d'euros) pourront être fléchés vers l'agriculture dès 2028 ; les États membres pourront en faire la demande lors de la présentation de leurs PPNR ;
- les **fonds dédiés à l'objectif rural** (soit 48,7 milliards d'euros) pourront également être utilisés pour des mesures agricoles ;
- les **prêts Catalyst** pourront être mobilisés à hauteur de 15 milliards d'euros.

Néanmoins, ces financements supplémentaires ne constituent pas une « rallonge budgétaire », mais un **redéploiement de crédits** au sein de l'enveloppe dédiée aux PPNR, dont le montant global reste inchangé. La mobilisation de ces fonds au bénéfice de l'agriculture ne constitue par ailleurs qu'une **possibilité offerte aux États membres, laissée à leur appréciation et par conséquent susceptible d'aggraver encore les distorsions de concurrence intracommunautaires**.

Évolution du budget alloué à la PAC

(en milliards d'euros et en euros courants)

	CFP 2021-2027	CFP 2028-2034	
		Proposition initiale (juillet 2025)	Proposition amendée (janvier 2026)
Soutiens au revenu		293,7	293,7
Filet de sécurité		6,3	6,3
Réserve de mi-parcours			Jusqu'à 45
Objectif rural			Jusqu'à 48,7
Prêts Catalysts			Jusqu'à 15
Total	387	300	Jusqu'à 408,7

Si, en définitive, ces propositions esquissent pour la PAC une **nouvelle architecture budgétaire problématique à bien des égards**, il convient de rappeler que les négociations, qui sont loin d'être achevées, peuvent encore en bouleverser profondément le contenu.

Pour en savoir plus :

- les travaux préparatoires et la résolution européenne du Sénat n° 38 (2024-2025) sur l'avenir de la politique agricole commune : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr24-196.html>
- l'avis politique de la commission des affaires européennes du 12 juin 2025 sur le prochain cadre financier pluriannuel :

https://www.senat.fr/fileadmin/cru-1769414716/Commissions/Affaires_europeennes/Fichiers/Avis_politiques/EUR_2025_190_Avis_politique_CFP_post_2027_texte_adopte_valide_pour_publication.pdf

- l'avis de la Cour des comptes européenne sur la proposition de la Commission européenne relative à la future politique agricole commune (en anglais) : https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/OP-2026-05/OP-2026-05_EN.pdf



Jean-François Rapin
Président
Sénateur du Pas-de-Calais
(Les Républicains)

Commission des affaires européennes

<http://www.senat.fr/europe/broch.html>

Téléphone : +33 (0)1.42.34.24.80