

N° 761
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION
EUROPÉENNE**

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* C DU RÈGLEMENT,

*visant à préserver une politique agricole commune indépendante
et dotée de moyens à la hauteur de ses ambitions après 2027,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-François RAPIN, Jean-Michel ARNAUD, Henri CABANEL, Patrick CHAUVET, Pierre CUYPERS, Laurent DUPLOMB, Daniel GREMILLET, Mmes Pascale GRUNY, Nadège HAVET, MM. Vincent LOUAULT, Franck MENONVILLE, Louis-Jean de NICOLAÏ et Olivier RIETMANN,

Sénateurs et Sénatrice

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 16 juillet 2025, la Commission européenne a dévoilé ses propositions sur la refonte du cadre financier pluriannuel pour la période 2028-2034, ainsi que sur la politique agricole commune (PAC) post-2027.

Ces dernières marquent une **rupture conceptuelle nette** avec les principes qui structuraient jusqu'ici cette politique. Ainsi, la fusion des deux piliers au sein d'un fonds unique acte de fait **la disparition d'une PAC véritablement autonome**, ouvrant la voie à **l'effacement progressif de la politique européenne la plus intégrée** jusqu'à présent. Le risque est grand, dans ce contexte, que la PAC ne devienne un programme parmi d'autres, décliné au niveau national, au détriment de la cohérence, de la solidarité et de l'ambition communes qui ont longtemps constitué le socle du projet agricole européen.

En parallèle, la proposition de la Commission européenne se traduirait par un **recul historique des moyens budgétaires consacrés à la PAC**. À ce stade, l'enveloppe financière allouée à l'agriculture européenne demeure par ailleurs incertaine et ne devrait être pleinement stabilisée qu'au moment de l'adoption, par chaque État membre, de son plan de partenariat national et régional.

La nouvelle architecture juridique proposée pourrait également générer **davantage de confusion et de complexité** ; l'éclatement des dispositions relatives à la PAC entre plusieurs textes risque, à l'évidence, de nuire à la lisibilité et à la cohérence de cette politique.

Enfin, sous couvert d'une subsidiarité renforcée, la réforme proposée accorderait aux États membres des **marges de manœuvre inédites**, qu'il s'agisse du choix des outils mobilisés dans les plans de partenariat nationaux et régionaux, des montants qui leur seraient consacrés, ou encore de la déclinaison des objectifs environnementaux. Une telle évolution nourrit la crainte d'une **renationalisation progressive de la PAC** ou, à tout le moins, d'un **affaiblissement de son unité politique et économique** à l'échelle européenne. À terme, c'est le principe même d'une politique agricole

commune qui serait remis en cause, laissant la place à vingt-sept politiques agricoles nationales.

Ces propositions dessinent donc une PAC aux antipodes des préconisations formulées par le Sénat français au cours des dernières années. Dans ce contexte, et à l'aune des nombreuses auditions menées depuis le début de l'année 2026, **les membres du groupe de suivi sur la PAC ont élaboré conjointement une proposition de résolution européenne visant à préserver une politique agricole commune indépendante et dotée de moyens à la hauteur de ses ambitions après 2027.**

Cette résolution vise à permettre au Sénat français **d'influer sur les négociations en cours à Bruxelles**, en adressant au Gouvernement des lignes directrices claires quant aux priorités à défendre lors des discussions au Conseil.

Proposition de résolution européenne visant à préserver une politique agricole commune indépendante et dotée de moyens à la hauteur de ses ambitions après 2027

- ① Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ② Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en particulier ses articles 38, 39, 42 et 43,
- ③ Vu le règlement (UE) 2024/1468 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 modifiant les règlements (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116 en ce qui concerne les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, les programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal, la modification des plans stratégiques relevant de la PAC, le réexamen des plans stratégiques relevant de la PAC et les exemptions des contrôles et des sanctions,
- ④ Vu le règlement (UE) 2025/2649 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2025 modifiant le règlement (UE) 2021/2115 en ce qui concerne le système de conditionnalité, les types d'intervention sous la forme de paiements directs, les types d'intervention dans certains secteurs et dans le cadre du développement rural et les rapports annuels de performance, ainsi que le règlement (UE) 2021/2116 en ce qui concerne la suspension des paiements, l'apurement annuel des performances, et les contrôles et les sanctions,
- ⑤ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 19 février 2025 intitulée « Une vision pour l'agriculture et l'alimentation – Œuvrer ensemble pour un secteur agricole et alimentaire européen attractif pour les générations futures », COM(2025) 75 final,
- ⑥ Vu la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2028 à 2034 du 16 juillet 2025, COM(2025) 571 final,
- ⑦ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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 du 16 juillet 2025, COM(2025) 545 final,

- ⑧ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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 pour la période 2028-2034 et modifiant le règlement (UE) 2023/955 ainsi que le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du 16 juillet 2025, COM (2025) 565 final,
- ⑨ Vu 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 du 16 juillet 2025, COM(2025) 560 final,
- ⑩ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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 du 16 juillet 2025, COM(2025) 553 final,
- ⑪ Vu la résolution européenne du Sénat n° 129 (2023-2024) du 17 mai 2024 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116 en ce qui concerne les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, les programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal, la modification des plans stratégiques relevant de la PAC, le réexamen des plans stratégiques relevant de la PAC et les exemptions des contrôles et des sanctions – COM(2024) 139 final,
- ⑫ Vu la résolution européenne du Sénat n° 38 (2024-2025) du 21 janvier 2025 sur l'avenir de la politique agricole commune,
- ⑬ Vu la résolution européenne du Sénat n° 106 (2025-2026) du 11 mai 2026 relative aux négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034,
- ⑭ Vu le rapport final du Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture de l'Union européenne intitulé « Une perspective commune pour l'agriculture et l'alimentation en Europe », publié en septembre 2024,

- ⑮ Considérant la nécessité pour l'Union européenne, dans un contexte marqué par la recrudescence des crises géopolitiques, économiques, climatiques et sanitaires, de garantir sa souveraineté alimentaire, pilier de son autonomie stratégique, en réduisant ses dépendances extérieures, en consolidant durablement son potentiel de production agricole et en dotant les agriculteurs des moyens nécessaires pour faire face aux risques, aux crises et aux contraintes croissantes qui pèsent sur leur activité ;
- ⑯ Considérant, à cet égard, que l'inflation, la flambée des coûts des intrants et l'alourdissement des contraintes administratives et réglementaires ont durablement fragilisé la compétitivité et la viabilité économique des exploitations agricoles et contribué à la dégradation de la balance commerciale européenne ;
- ⑰ Considérant que les propositions de la Commission européenne pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) constituent une rupture majeure, sans précédent depuis la création de la politique agricole commune en 1962, en actant la disparition d'une politique agricole commune (PAC) autonome dotée d'un budget propre, par la fusion des deux piliers au sein de plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR), et la suppression de tout fonds européen spécifiquement dédié à l'agriculture ;
- ⑱ Considérant, par ailleurs, que ces propositions consacrent non seulement la pérennité mais également l'aggravation du déclin structurel de la part de la PAC dans le produit intérieur brut de l'Union européenne, celle-ci étant réduite de moitié, passant d'environ 30 % à 15 % ;
- ⑲ Considérant ainsi que seuls 300 milliards d'euros seraient sanctuarisés au titre de la PAC, contre 387 milliards d'euros lors de la précédente programmation, soit une diminution de 20 % en euros courants et de 35 % en euros constants par rapport à 2020 ;
- ⑳ Considérant qu'en mobilisant l'ensemble des flexibilités offertes par la Commission européenne, à savoir l'orientation de 10 % de l'objectif rural et l'affectation des deux tiers de la réserve de mi-parcours à l'agriculture, la France ne serait en mesure de porter l'enveloppe consacrée à la PAC qu'à 57,3 milliards d'euros, soit un niveau encore inférieur de 8,9 milliards d'euros (-13,5 %) à celui de la programmation précédente, de l'ordre de 66,2 milliards d'euros ;

- ⑳ Considérant que l'enveloppe allouée à la PAC pourra être complétée, d'une part, par la mobilisation des fonds européens disponibles au titre des PPNR et d'autre part, par un recours accru aux cofinancements nationaux ; que, dans ces conditions, le niveau des soutiens publics au secteur agricole sera tributaire des choix opérés par chaque État lors de l'élaboration puis de la révision de son PPNR, entretenant une incertitude durable sur les aides futures, accentuant les logiques de mise en concurrence des filières à l'échelle nationale, et risquant de générer d'importantes distorsions de concurrence au sein du marché européen ;
- ㉑ Considérant que cette flexibilité budgétaire accrue, conjuguée à des marges de manœuvre significativement élargies pour les États membres dans le choix des outils, la définition des priorités d'intervention, des critères d'éligibilité ou encore du calibrage des aides, fait peser un risque majeur de dilution de la politique agricole commune, en favorisant des trajectoires nationales de plus en plus divergentes, dictées par des priorités domestiques plutôt que par des objectifs véritablement partagés au niveau européen, au détriment de la cohérence, de la lisibilité et de la valeur ajoutée de cette politique ;
- ㉒ Considérant que la nouvelle architecture verte consacre le passage d'exigences environnementales communes fondées sur des règles uniformes à une approche par objectifs, laissant une marge d'appréciation considérable aux États membres, en matière d'instruments mobilisés, de ressources allouées et de normes appliquées, au risque d'aboutir à une mise en œuvre à géométrie variable au sein de l'Union européenne ;
- ㉓ Considérant que la proposition prévoit de remplacer les paiements directs par une aide surfacique ciblée, dégressive et plafonnée et qu'en France, cette réforme conduirait à une réduction des aides pour 50 % des agriculteurs percevant plus de 5 000 euros par an, représentant 73 % de la surface agricole nationale ;
- ㉔ Considérant l'ampleur du défi démographique auquel fait face l'agriculture européenne, alors que l'âge moyen des agriculteurs dans l'Union européenne atteint désormais 57 ans et que le nombre de chefs d'exploitations de moins de 35 ans a reculé de 47 % en quinze ans ;
- ㉕ Considérant que l'instabilité chronique de la politique agricole commune, caractérisée par des réformes successives rapprochées qui en altèrent la lisibilité, est susceptible de fragiliser les vocations agricoles et de décourager l'installation ou la poursuite de l'activité ;
- ㉖ Considérant que la nouvelle architecture budgétaire est de nature à fragiliser la prise en compte de la spécificité ultramarine, les régions ultrapériphériques se voyant privées de la visibilité et des garanties que leur conféraient jusqu'alors des instruments juridiques et financiers dédiés ;

- ⑳ Considérant que le futur cadre de performance, centré sur des indicateurs environnementaux, climatiques et sociaux, ne prend pas suffisamment en compte la performance économique du secteur agricole, au risque de négliger sa vocation productive ainsi que les enjeux de compétitivité auxquels sont confrontées les exploitations européennes ;
- ㉑ Considérant le déficit de couverture assurantielle en Europe, moins de 15 % de la production agricole étant effectivement assurée, en raison de la réticence des assureurs face à des risques jugés trop élevés, alors que les pertes liées aux aléas climatiques pourraient atteindre 90 milliards d'euros à l'horizon 2050 ;
- ㉒ Rappelle le rôle essentiel que joue l'agriculture dans la lutte contre le changement climatique, ainsi que sa contribution à la fourniture de nombreux services environnementaux ;
- ㉓ Défend une PAC résolument tournée vers le soutien à la production européenne, le renforcement de la compétitivité des exploitations et la résilience du secteur agricole, afin de garantir durablement la souveraineté agricole et alimentaire de l'Union européenne ;
- ㉔ Soutient que la PAC doit rester une politique autonome et pleinement intégrée, au service d'objectifs européens communs, et estime qu'à défaut, elle perdrait sa raison d'être historique et sa capacité à orienter l'avenir de l'agriculture européenne, pour n'être plus qu'un mécanisme de redistribution budgétaire sans véritable ambition stratégique ;
- ㉕ Demande que la PAC soit fondée sur une base juridique unique, mise en œuvre au travers d'une programmation autonome et dédiée, distincte des plans de partenariat nationaux et régionaux, et bénéficie d'un cadre de performance et d'un budget qui lui soient propres ;
- ㉖ S'oppose fermement à tout affaiblissement budgétaire de la PAC et demande que celle-ci conserve, *a minima*, les moyens financiers de la programmation actuelle en euros constants, soit 433 milliards d'euros en euros courants, afin de stimuler la capacité productive de l'agriculture européenne, de soutenir durablement le revenu des agriculteurs, de relever les défis climatiques et générationnels et ainsi de garantir la souveraineté alimentaire européenne ;
- ㉗ Alerte sur le risque qu'une flexibilité excessive accordée aux États membres, tant en matière de financement que de conception de leurs politiques agricoles, ne favorise une renationalisation progressive de la PAC, accentuant les distorsions de concurrence entre agriculteurs européens et creusant les écarts de compétitivité intracommunautaires ;

- ③⑥ Demande, en conséquence, le maintien d'un cadre commun et de règles harmonisées, afin de préserver l'intégrité du marché unique, de garantir l'équité des conditions de concurrence et d'éviter toute dérive vers une agriculture européenne à plusieurs vitesses ;
- ③⑦ Déplore qu'à rebours de l'objectif affiché de simplification, la création des PPNR introduise un échelon supplémentaire de programmation et de gestion, dont la mise en place exigera d'importantes réorganisations administratives, alors même que les acteurs concernés peinent encore à absorber les changements induits par la dernière réforme de la PAC ;
- ③⑧ Insiste sur la nécessité de prévoir des mesures transitoires claires afin de garantir la continuité des financements et d'éviter toute interruption préjudiciable aux agriculteurs lors du passage d'une programmation à l'autre ;
- ③⑨ Invite à poursuivre et approfondir les efforts de simplification réglementaire et d'allègement de la charge administrative, par l'établissement de règles claires, lisibles et facilement applicables par les agriculteurs et les administrations ;
- ④① Appelle à faire du renouvellement des générations une priorité budgétaire de la PAC, en augmentant les crédits qui y sont dédiés et en prévoyant une cible de dépenses contraignante pour les États membres ;
- ④② Rappelle que les aides à l'hectare ont historiquement été conçues comme des instruments de soutien à la production agricole et non comme des outils de politique sociale ou de valorisation du foncier ;
- ④③ Souligne qu'il est impossible d'anticiper avec précision les effets de la réforme des paiements directs et demande, *a minima*, que la nouvelle aide surfacique soit calibrée de manière à éviter tout effet de seuil ou toute rupture d'équité préjudiciable aux agriculteurs ;
- ④④ Demande le rétablissement d'un règlement dédié et la sanctuarisation d'une ligne budgétaire consacrée au « programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité » (POSEI), pour maintenir une production agricole dans les régions ultrapériphériques, y réduire la dépendance aux importations et préserver l'emploi local ;
- ④⑤ Appelle à préserver le montant des aides dédiées au pastoralisme et, en premier lieu, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) qui représente jusqu'à 80 % du revenu de certains éleveurs, et à mieux prendre en compte les nombreux services écologiques rendus par ce modèle d'élevage ;

- ④5 Souligne la nécessité de promouvoir des approches équilibrées et pragmatiques en matière d'adaptation au changement climatique et de protection de l'environnement, afin de garantir simultanément la compétitivité des exploitations, la transition durable du secteur et la sécurité alimentaire européenne ;
- ④6 Demande que des ressources soient explicitement consacrées, au sein du futur Fonds européen pour la compétitivité (FEC), au soutien de l'innovation dans le secteur agricole, notamment par le financement d'investissements stratégiques dans l'agriculture de précision, les services numériques et les nouvelles techniques génomiques, afin d'améliorer la productivité, la compétitivité et la résilience des exploitations agricoles ;
- ④7 Estime que l'aggravation des crises géopolitiques et la multiplication des crises sanitaires en élevage rend indispensable la mise en place d'outils de prévention, de surveillance et de gestion de crise robustes, réactifs et pleinement opérationnels, afin de garantir la résilience et la pérennité du secteur agricole ;
- ④8 Souligne néanmoins que les États membres doivent conserver leurs prérogatives décisionnelles en matière de définition de la stratégie de préparation et de réponse aux crises, ainsi que dans le choix des moyens opérationnels à déployer en conséquence ;
- ④9 Salue le doublement de la réserve de crise agricole ainsi que la distinction opérée entre les crises de marché et les catastrophes naturelles ou sanitaires ; regrette néanmoins que les modalités de déclenchement du filet de sécurité demeurent imprécises et restrictives et appelle à une revalorisation des seuils d'intervention, aujourd'hui largement déconnectés des réalités économiques, afin de garantir l'efficacité réelle des mécanismes de soutien ;
- ⑤0 Appelle à renforcer la prévention et la gestion des risques climatiques et sanitaires dans le secteur agricole, notamment par le développement d'une stratégie vaccinale et une mutualisation des risques à l'échelle européenne, afin d'encourager les agriculteurs à investir dans des dispositifs de prévention et d'assurance tout en améliorant leur couverture ;
- ⑤1 Plaide en faveur d'une évolution des modalités de calcul des indemnisations dans le cadre de l'assurance récolte, et souhaite, notamment, que la possibilité de recourir à une moyenne olympique calculée sur huit ans soit ouverte pour l'ensemble des cultures ;

- ⑤② Insiste sur l'urgence de mettre fin aux incohérences entre les politiques commerciales et agricoles et souligne à cet égard la nécessité d'évaluer de manière rigoureuse et systématique les effets cumulatifs des accords commerciaux pour chaque filière, d'en tirer toutes les conséquences dans la conduite des négociations à venir et de renforcer le soutien aux secteurs les plus exposés ;
- ⑤③ Demande que le prochain CFP prévoie des moyens financiers adéquats pour les contrôles sanitaires, phytosanitaires et douaniers aux frontières extérieures de l'Union européenne, afin de garantir que les importations de produits agricoles en provenance de pays tiers respectent des normes de production équivalentes à celles en vigueur dans l'Union européenne, et d'assurer ainsi des conditions de concurrence équitables pour les agriculteurs européens ;
- ⑤④ Appelle à anticiper les équilibres futurs résultant d'une adhésion de l'Ukraine et à en mesurer les conséquences pour le modèle agricole européen et son financement ;
- ⑤⑤ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.