



Préserver une politique agricole commune indépendante

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

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 acterait la disparition d'une PAC autonome, ouvrant la voie à **l'effacement progressif** de la politique européenne la plus intégrée ;
- la PAC subirait une **contraction budgétaire d'une ampleur inédite** ;
- la nouvelle architecture juridique pourrait générer **davantage de confusion et de complexité** ;
- sous couvert d'une subsidiarité renforcée, la réforme accorderait aux États membres **des marges de manœuvre considérables**, nourrissant la crainte d'une renationalisation progressive de la PAC.

À terme, c'est le principe même d'une politique agricole commune qui serait remis en cause, laissant place à vingt-sept politiques agricoles nationales.

Ces propositions dessinent donc une PAC aux antipodes des préconisations formulées par le Sénat français ces dernières années. Dans ce contexte, **les membres du groupe de suivi sur la PAC ont élaboré une proposition de résolution européenne** visant 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 qui auront lieu au cours des prochains mois au Conseil.



Réunie le 25 juin 2026 sous la présidence de M. Jean-François Rapin, président, **la commission des affaires européennes a procédé à l'élaboration du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 761 (2025-2026)**, 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, **visant à préserver une politique agricole commune indépendante et dotée de moyens à la hauteur de ses ambitions après 2027.**

La commission a adopté la proposition de résolution européenne, modifiée par 3 amendements, demandant l'élaboration d'une définition européenne harmonisée de l'agriculteur actif, appelant à encourager la recherche scientifique pour développer les alternatives écologiques aux produits phytosanitaires tout en veillant à ne pas interdire l'utilisation de ces derniers tant que des produits de substitution efficaces n'ont pas été trouvés, et regrettant que l'agriculture soit trop souvent une variable d'ajustement lors des négociations commerciales.



Les principales recommandations

- 1.** **La PAC doit rester une politique autonome et pleinement intégrée, au service d'objectifs européens communs.** Elle doit ainsi être 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 bénéficier d'un **cadre de performance** et d'un **budget qui lui soient propres**.
- 2.** **Cette politique doit conserver, 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, soutenir durablement le revenu des agriculteurs, relever les défis climatiques et générationnels, et ainsi garantir la souveraineté alimentaire européenne.
- 3.** **Le maintien d'un cadre commun et de règles harmonisées** constitue un prérequis indispensable pour prévenir toute **dérive vers une agriculture européenne à plusieurs vitesses**. Une flexibilité excessive accordée aux États membres, tant en matière de financement que de conception de leurs politiques agricoles, risque de favoriser une **renationalisation progressive de la PAC**, accentuant les distorsions de concurrence entre agriculteurs européens et creusant les écarts de compétitivité intracommunautaires.

I. Une fusion des deux piliers de la PAC dans les plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) associée à une dilution des fonds agricoles dans un fonds unique

Le projet de CFP pour la période 2028 – 2034, d'un montant total de 1 984 milliards d'euros, prévoit la création d'un **fonds unique de 865 milliards d'euros**, en euros courants, rassemblant les politiques en gestion partagée entre la Commission et les États membres – à savoir la cohésion économique, sociale et territoriale, la politique agricole et la politique de la pêche, ainsi que la migration et la gestion des frontières, mises en œuvre dans le cadre des PPNR.

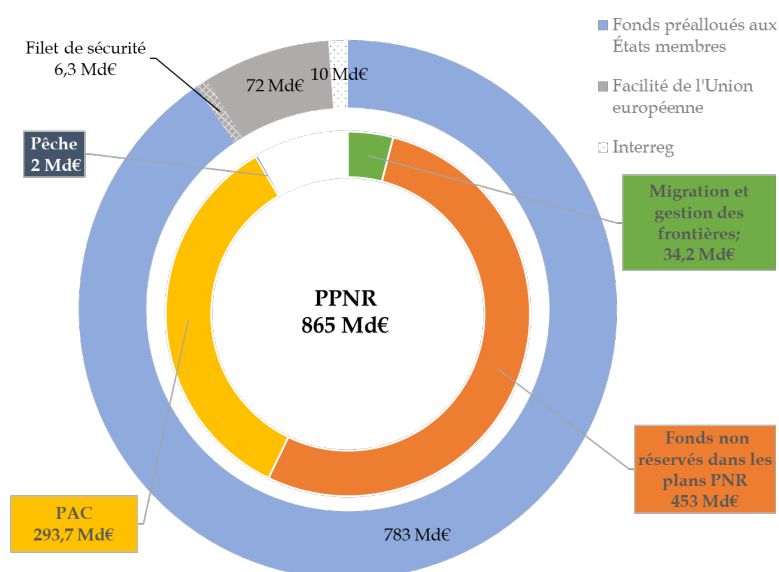
La nouvelle architecture budgétaire proposée par la Commission signe la fin d'une PAC indépendante : ses **deux piliers seront fusionnés et fondus dans les PPNR et son budget sera intégré au fonds unique** dédié à la mise en œuvre de ces plans.

Pour la première fois depuis la création de la PAC en 1962, **l'Union européenne ne disposera pas d'un fonds spécifique pour l'agriculture**.

La proposition de résolution européenne (PPRE) demande ainsi 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.

Structure des PPNR dans le CFP 2028 – 2034

(en euros courants)



Source : commission des affaires européennes, à partir des données du Parlement européen

II. Un budget non stabilisé et confronté à des coupes budgétaires inédites

A. La proposition initiale de la Commission : un budget largement amputé par rapport à la précédente PAC

Tandis que la PAC représentait 387 milliards d'euros sur 7 ans dans la dernière programmation, **seuls 300 milliards d'euros (en euros courants) seraient sanctuarisés au profit de la PAC au sein des futurs PPNR** (dont 293,7 milliards d'euros de soutiens aux revenus et 6,3 milliards d'euros de filet de sécurité).

La part de la PAC dans le budget total de l'Union européenne serait ainsi divisée par deux, passant **d'environ 30 % à 15 %**.

35 %

C'est la contraction du budget de la PAC, mesurée en euros constants par rapport à 2020. Cela représente une **diminution de 120 milliards d'euros** par rapport à la programmation précédente.

Source : Agriculture Stratégies.

La nouvelle architecture rend toutefois délicate toute comparaison avec la programmation précédente :

- certaines mesures, financées par le budget de la PAC 2021-2027, ne sont pas incluses dans l'enveloppe sanctuarisée du CFP 2028-2034 ;
- ce budget de 300 milliards d'euros ne constitue qu'un minimum, les États membres pouvant le compléter en mobilisant une partie des fonds disponibles dans leurs PPNR.

B. Les concessions budgétaires accordées par la Commission européenne

En novembre 2025, puis en janvier 2026, la Commission européenne a présenté des aménagements permettant aux États membres :

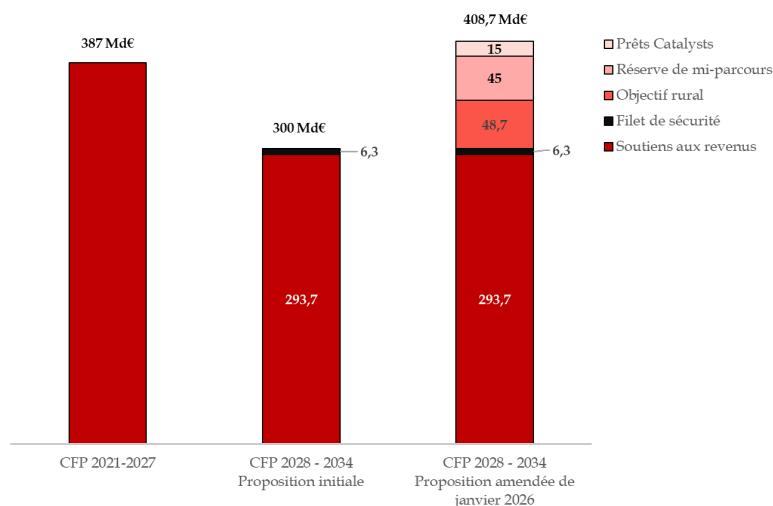
- de flécher vers l'agriculture, dès 2028, les deux tiers de la réserve de mi-parcours des PPNR (soit environ 45 milliards d'euros) ;
- d'utiliser pour des mesures agricoles les fonds dédiés à l'objectif rural (soit environ 48,7 milliards d'euros) ;
- de mobiliser les prêts Catalyst à hauteur de 15 milliards d'euros.

Ainsi, **les fonds mobilisables pour la PAC pourraient être portés à 408,7 milliards d'euros, en euros courants**, ce qui permettrait tout juste de compenser l'inflation de 0,7 %.

Ces financements supplémentaires ne constituent cependant pas une « rallonge budgétaire », mais un **redéploiement de crédits au sein de l'enveloppe dédiée aux PPNR, dont le montant global reste inchangé**. Qui plus est, leur mobilisation au profit de l'agriculture sera laissée à la **discretion des États membres**.

Évolution du budget alloué à la PAC

(en milliards d'euros, en euros courants)

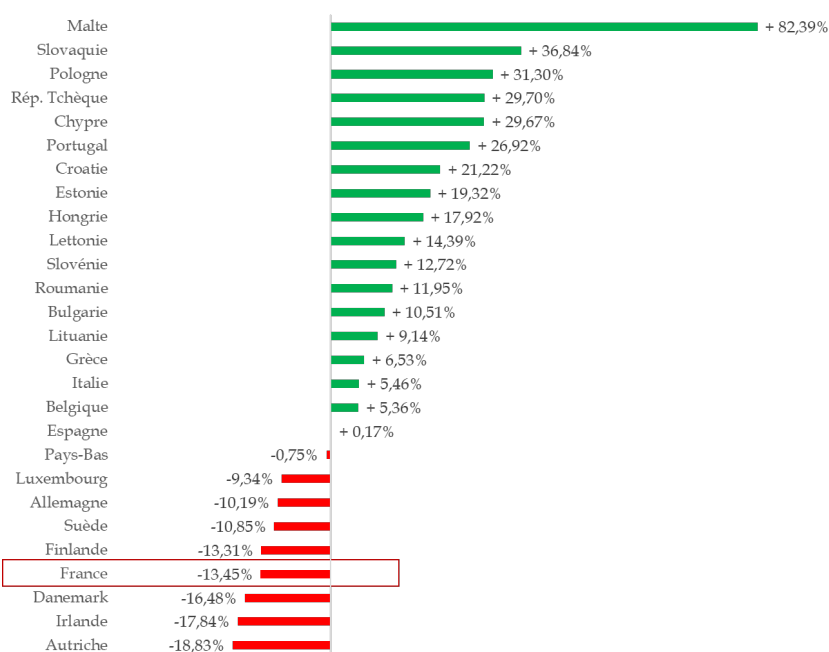


De surcroît, la clé de répartition retenue pour ces enveloppes additionnelles, calquée sur les critères de la politique de cohésion et redistribuant les financements agricoles selon une logique étrangère à la PAC, tendrait à **rompre les équilibres entre les pays européens**.

Ainsi, selon les travaux de *Farm Europe*, dans l'hypothèse où chaque État membre exploiterait l'intégralité des leviers à sa disposition, certains pays pourraient significativement rehausser leur soutien au secteur agricole, **tandis que d'autres, dont la France, ne pourraient maintenir leur niveau actuel de financement**.

Évolution par État membre des aides PAC entre le CFP 2021-2027 et le CFP 2028-2034

(en %)



Source : commission des affaires européennes, à partir des données transmises par Farm Europe

C. Le cas de la France : une équation financière inextricable ?

La France verrait l'enveloppe sanctuarisée pour la PAC au sein de son PPNR amputée de près d'un quart (23 %) en euros courants, pour s'établir à 50,9 milliards d'euros, contre 66,2 milliards d'euros lors de la dernière programmation.

Le Président de la République s'est engagé à ce que « pas un centime » ne manque au budget de la future PAC. Néanmoins, en mobilisant l'ensemble des flexibilités accordées par la Commission européenne, la France ne pourrait dégager que 57,3 milliards d'euros en faveur de la PAC, soit un montant toujours inférieur de 8,9 milliards d'euros (- 13,5 %) à celui de la programmation précédente.

Partant, la proposition de résolution européenne 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.

8,9 milliards d'euros

C'est le montant que devrait mobiliser la France pour préserver son enveloppe agricole à son niveau antérieur.

Source : commission des affaires européennes, à partir des analyses de Farm Europe.

III. Une nouvelle architecture juridique, source de complexité accrue et de confusion normative

A. Une politique européenne éclatée entre plusieurs textes, associée de nouvelles modalités de planification génératrices d'incertitudes

Les dispositions relatives à la future PAC sont disséminées dans plusieurs textes, ce qui nuit à la lisibilité de cette politique. En parallèle, la création des PPNR, loin de simplifier le paysage institutionnel, introduit un échelon administratif supplémentaire. La mise en place de ces plans exigera de nouvelles réorganisations administratives, générant une complexité et une charge bureaucratique accrues pour l'ensemble des acteurs concernés.

Enfin, si les règlements européens sont d'application directe, les dispositions des PPNR devront faire l'objet d'une transposition en droit national, à l'issue de leur adoption. Dès lors, si les propositions de règlement et les PPNR ne sont pas adoptés en temps utile, les paiements aux bénéficiaires risquent d'être retardés.

B. Une fusion des deux piliers loin de se traduire par une réelle simplification de l'architecture de la PAC

Le **regroupement de toutes les interventions dans un pilier unique** s'accompagnerait d'une profonde refonte des règles de financement, avec de nouvelles distinctions entre :

- **les interventions composant la notion de « soutiens au revenu »**, représentant environ 80 % des outils de la PAC actuelle, et financées à l'aide de l'enveloppe sanctuarisée, **et les mesures restantes** – dont le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) – financées à l'aide de l'enveloppe non-fléchée ;
- **les mesures bénéficiant d'un financement exclusivement européen** – l'aide au revenu dégressive, l'aide couplée au revenu, l'aide spécifique au coton et les paiements en faveur des petits agriculteurs – **et toutes les autres**, qui devront obligatoirement faire l'**objet d'un cofinancement national à hauteur de 30 % minimum**.

La PPRE déplore ainsi que la création des PPNR introduise un **échelon supplémentaire de programmation et de gestion** et invite à **approfondir les efforts de simplification réglementaire** et d'allègement de la charge administrative.

IV. Le risque d'une renationalisation de la PAC et d'un démantèlement progressif de son caractère commun

A. 27 PAC pour une Europe ?

La réforme proposée confère **des marges de manœuvre sans précédents** aux États membres, s'agissant du choix des outils mobilisés dans les PPNR, des montants alloués à ces derniers, ou encore de la déclinaison des objectifs environnementaux. Cette évolution fait craindre une **fragmentation croissante de la politique agricole européenne**, les États membres étant amenés à poursuivre des **ambitions de plus en plus différenciées**, davantage guidées par leurs priorités nationales que par des objectifs véritablement communs, au détriment de la valeur ajoutée européenne.

La future PAC menace de réduire l'Union européenne à un **rôle de guichet financier**, perdant sa fonction de pilotage stratégique de l'agriculture européenne.

Les États membres pourront par ailleurs **compléter leur enveloppe PAC**, en mobilisant la part des fonds européens non-fléchés des PPNR et à l'aide de cofinancements nationaux. Le niveau des soutiens publics à l'agriculture sera ainsi **tributaire des arbitrages réalisés** au sein de chaque État membre lors de l'élaboration puis de la révision de son PPNR. Cette situation pourrait accentuer les **logiques de concurrence entre filières à l'échelle nationale**, tout en entraînant **d'importantes distorsions de concurrence** intracommunautaires.

Le risque est ainsi de voir émerger une agriculture européenne à plusieurs vitesses, marquée par des niveaux de soutien et d'accompagnement très disparates selon les États membres.

B. Des exigences environnementales à géométrie variable

La conditionnalité environnementale de la PAC actuelle ferait place à un **nouveau concept de « gestion agricole durable »**, conditionnant les aides de la PAC au respect de « pratiques de protection de l'environnement » définies par les États membres.

La Commission européenne propose également une refonte des dispositifs incitatifs optionnels, qui seraient regroupés au sein d'un instrument unique, **les actions agroenvironnementales et climatiques**. En réalité, l'ambition environnementale serait largement **laissée à la discrétion des États membres**, dans la mesure où :

- ces derniers pourront adapter les pratiques de protection aux conditions géographiques et climatiques de leur territoire ainsi qu'aux systèmes de production ;
- les mesures vertes ne bénéficieront pas d'un **fléchage budgétaire spécifique** (contrairement à ce qui prévaut dans la PAC actuelle) ;
- elles ne pourront plus être financées exclusivement sur le budget européen et devront obligatoirement être cofinancées à hauteur de 30 %.

La PPRE demande, en conséquence, le **maintien d'un cadre commun** et de **règles harmonisées**, afin de préserver l'intégrité du marché unique et de garantir l'équité des conditions de concurrence.

V. De nouveaux paiements directs dégressifs et plafonnés

Les actuels paiements directs seraient désormais remplacés par **une aide surfacique dégressive, le DABIS** (« *Degressive Area-Based Income Support* »). L'hectare resterait l'unité principale de paiement, mais **la nouvelle aide serait désormais ciblée sur les agriculteurs qui en ont le plus besoin, à travers l'introduction obligatoire** :

- d'une **différenciation du montant alloué selon les agriculteurs** – visant à favoriser notamment les jeunes et nouveaux agriculteurs, les agricultrices, les petites exploitations et exploitations familiales ainsi que celles en zones présentant des contraintes naturelles ;
- d'une **dégressivité** à partir de 20 000 euros ;
- d'un **plafonnement** à 100 000 euros par an et par exploitation.

Dans la mesure où les paramètres de ciblage des aides relèveront de l'appréciation de chaque État membre, les effets précis de cette réforme demeurent, à ce stade, difficiles à anticiper, tant en France qu'à l'échelle de l'Union européenne.

Néanmoins, selon *Farm Europe*, l'impact de cette réforme serait notable en France, puisque **50 % des agriculteurs percevant plus de 5 000 euros par an seraient concernés par une réduction de l'aide**, ceux-ci représentant 73 % de la surface agricole totale française.

Par conséquent, la PPRE 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, 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.

VI. Des avancées sur la gestion des risques et des crises

La proposition de la Commission pour la future PAC vise à mieux définir les outils à actionner selon la nature des perturbations rencontrées, et opère à cet effet une distinction entre :

- les **crises de marché**, qui seront gérées au niveau européen à l'aide du **filet de sécurité unitaire**, doté de 900 millions d'euros par an (pour un total de 6,3 milliards d'euros sur la période, soit le double du budget alloué jusqu'alors à la réserve agricole) ;
- les **aléas sanitaires et climatiques**, dont la gestion est renvoyée aux États membres, qui pourront activer les paiements de crise des PPNR en faveur des agriculteurs, au moyen d'un mécanisme financier « en cascade ».

Si cette évolution est bienvenue, les prix d'intervention n'ont pas été révisés depuis la fin des années 2000, ce qui les rend **largement déconnectés des réalités économiques actuelles**.

La PPRE appelle donc à une **revalorisation de ces seuils d'intervention**, afin de garantir l'efficacité réelle des mécanismes de soutien. Elle plaide également en faveur d'un **renforcement de la prévention et de 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.

VII. Quel avenir pour la PAC à l'aune d'une future adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne ?

L'avenir de la PAC ne peut être envisagé indépendamment de la perspective d'une adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne ; en effet, **l'Ukraine est une puissance agricole de premier plan**, qui pourrait prétendre, à règles inchangées et budget constant, à une **dotation annuelle comprise entre 10 et 12 milliards d'euros au titre de la PAC**, soit un montant supérieur à celui perçu par la France (environ 9,5 milliards d'euros), jusqu'alors premier bénéficiaire de cette politique.

La PPRE appelle donc à **anticiper les équilibres futurs** qui résulteraient d'un tel élargissement et à en mesurer les conséquences pour le modèle agricole européen et son financement.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le dossier législatif : [Préserver une politique agricole commune indépendante](#)



Jean-François RAPIN
Président
Pas-de-Calais
Les Républicains



Daniel GREMILLET
Rapporteur
Vosges
Les Républicains

✉ secretariat.aff-europeennes@senat.fr ☎ 01.42.34.24.80

🌐 www.senat.fr