

Budget UE et PAC post 2027 : Premières propositions

Septembre 2025

ECONOMIE &
PROSPECTIVE



CHAMBRE
D'AGRICULTURE
PAYS DE LA LOIRE



La Commission européenne a présenté sa proposition de CFP (Cadre Financier Pluriannuel) et d'architecture de la PAC (Politique Agricole Commune) pour la période 2028-34 le 16 juillet dernier.

Doté de près de 2 000 milliards d'euros, le montant du prochain CFP est équivalent à 1,26 % du Revenu National Brut (RNB) des Etats Membres (EM) et progresse par rapport à la programmation 2021-27. Une partie de ce budget sera dédiée au remboursement du plan de relance européen adopté en 2020.

Trois grands fonds structurent ce budget notamment le FPNR (Fonds de Partenariat National et Régional) qui comprend l'ensemble des programmes nationaux financés par l'UE (Union Européenne) dont la PAC et la politique de cohésion.

La PAC est dotée de 294 milliards d'euros pour le volet soutiens aux revenus, un montant en recul d'au moins 20 % par rapport à 2021-27 et la réserve agricole de 6,5 milliards d'euros, mobilisable pour les perturbations de marché y compris les crises sanitaires. Le périmètre du budget dédié à l'agriculture reste à préciser car d'autres financements européens pourraient être fléchés vers l'agriculture.

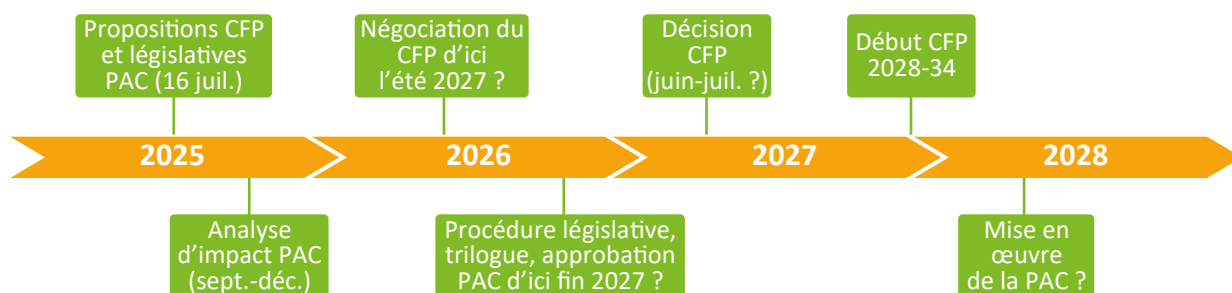
La structuration en deux piliers de la PAC disparaît dans cette proposition, mais les principaux instruments sont conservés. En raison de la subsidiarité laissée à chaque EM pour décliner la prochaine PAC (ciblage et conditionnalité des soutiens), le risque de « renationalisation » est important.

Dès sa présentation, la proposition de la Commission a été fortement contestée par le Parlement européen, les EM, les Régions et le monde agricole. Le processus de négociation est désormais lancé avec pour objectif d'approuver le CFP au cours de l'été 2027 et la PAC d'ici la fin de la même année.

Cette note synthétise les propositions présentées par la Commission européenne et sera actualisée régulièrement en fonction de l'avancée des expertises et des négociations.

Le calendrier de négociation et de mise en œuvre du CFP et de la PAC

Calendrier prévisionnel de négociation et de mise en œuvre du CFP et de la PAC post 2027

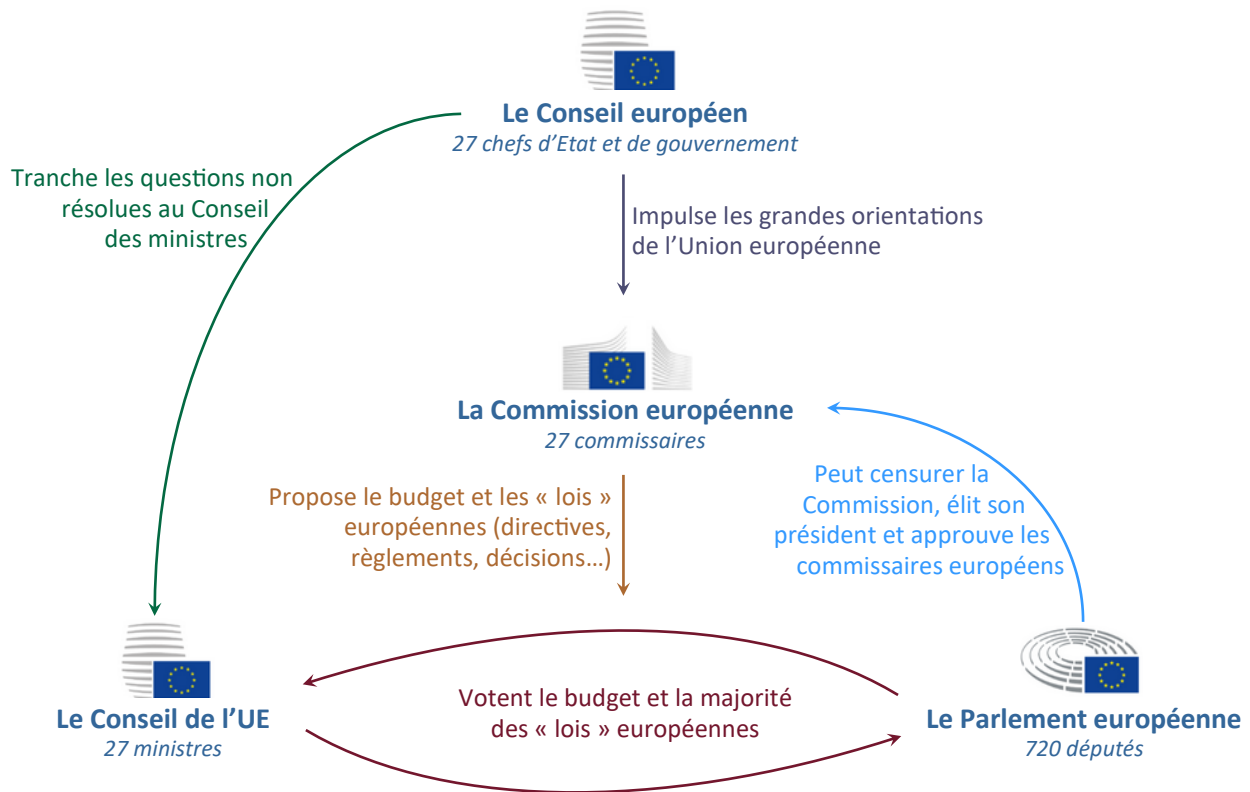


Source : PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire d'après CE

Un processus de négociations d'au minimum deux ans

La double proposition de juillet 2025 va faire l'objet de négociations entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Selon un processus décisionnel basé sur un trilogue et la codécision, l'objectif est d'adopter le CFP et la PAC d'ici la fin de l'année 2027. Mais ce processus peut être plus long selon les difficultés rencontrées lors des négociations. La mise en œuvre de la PAC actuelle a par exemple été retardée de deux ans (en 2023 au lieu de 2021).

Le processus décisionnel européen



Source : toute l'europe.eu

Le Cadre Financier Pluriannuel 2028-34

Un nouveau CFP de près de 2 000 milliards d'euros structuré autour de trois grands fonds

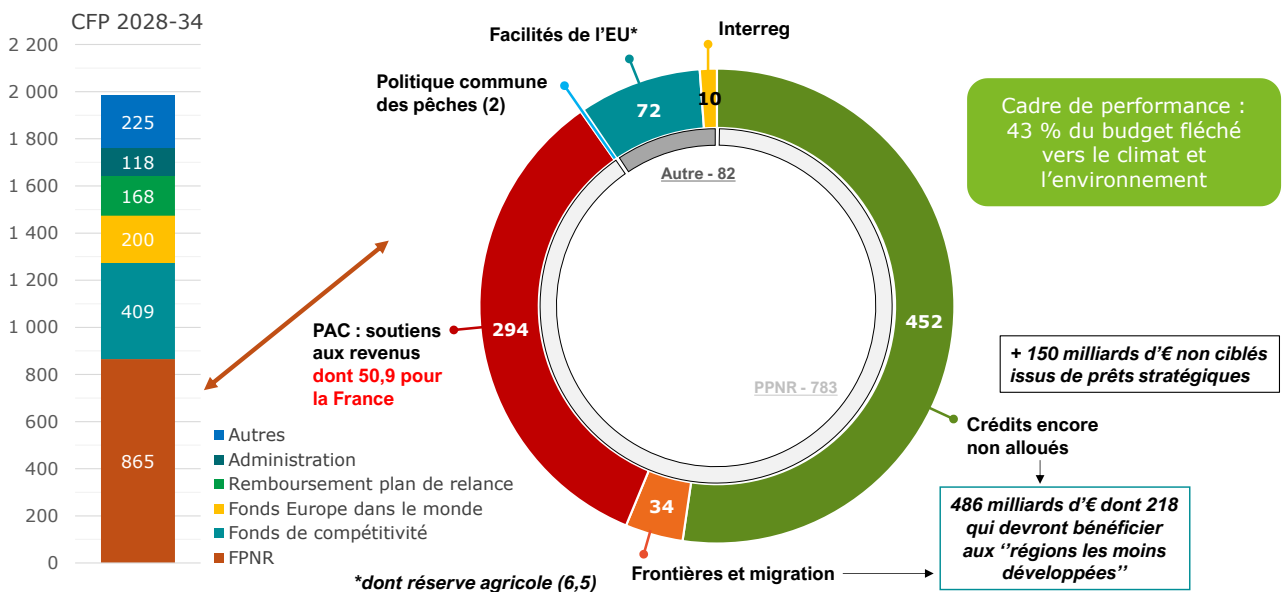
Le 1^{er} fonds, le FPNR (Fonds de Partenariat National et Régional) doté de 865 milliards d'euros, constitue l'une des innovations majeures de ce nouveau budget. Il fusionne en un fonds unique les ressources de la PAC (soutiens aux revenus ; 294 milliards d'euros pour la prochaine période), de la réserve agricole (6,5 milliards d'euros), de la politique de cohésion (ou politique régionale, dont 218 milliards d'euros pour les régions les plus pauvres), ainsi que de la pêche ou encore de l'immigration.

Chaque EM devra élaborer un PPNR (Plan de Partenariat National et Régional) qui combinera les fonds européens mis en œuvre aux échelles nationale et régionale au moyen d'un processus de planification aligné sur les priorités communes de l'UE. Une partie des fonds non affectés pourra constituer une marge de manœuvre pour gérer les aléas. Le cadre de performance qui régit les dépenses du budget européen prévoit de flécher 43 % des fonds sur l'environnement et le climat.

Le nouveau fonds européen pour la compétitivité est doté de 409 milliards d'euros et couvre les domaines de la recherche, du numérique, de la santé, la préparation aux crises, les connexions transfrontalières, la défense, l'espace. Le 3^e fonds, Europe dans le monde, pourvu de 200 milliards d'euros, est dédié à la politique extérieure : aide au développement, aide humanitaire, voisinage, élargissement.

Le remboursement du plan de relance s'élèvera à 168 milliards d'euros sur la période 2028-34.

CFP 2028-34 et FPNR (en milliards d'euros courants)



Source : Chambre d'agriculture France et PEP CA PdL d'après CE

Le cadre proposé pour la PAC post 2027

Un budget dédié à l'agriculture en baisse d'au moins 20 %

Le budget dédié à l'agriculture comprend :

- Un volet « soutiens aux revenus » de la PAC de 294 milliards d'euros ;
- Une réserve agricole de 6,5 milliards d'euros mobilisable pour les perturbations de marché y compris les crises sanitaires (doublement par rapport à 2021-27) ;
- D'autres compléments à l'appréciation de chaque EM lors de l'élaboration du PPNR : moyens supplémentaires et niveau de cofinancement de certaines mesures.

Le renouvellement des générations et la gestion des risques : deux des priorités de cette réforme

Cinq objectifs spécifiques à la PAC ont été précisés dans le règlement européen :

- Contribuer à un revenu agricole juste et à la compétitivité des exploitations à LT ;
- Améliorer l'attractivité du métier et participer au renouvellement des générations ;
- Renforcer l'action pour le climat, la conservation de la biodiversité et des ressources naturelles et l'amélioration du bien-être animal ;

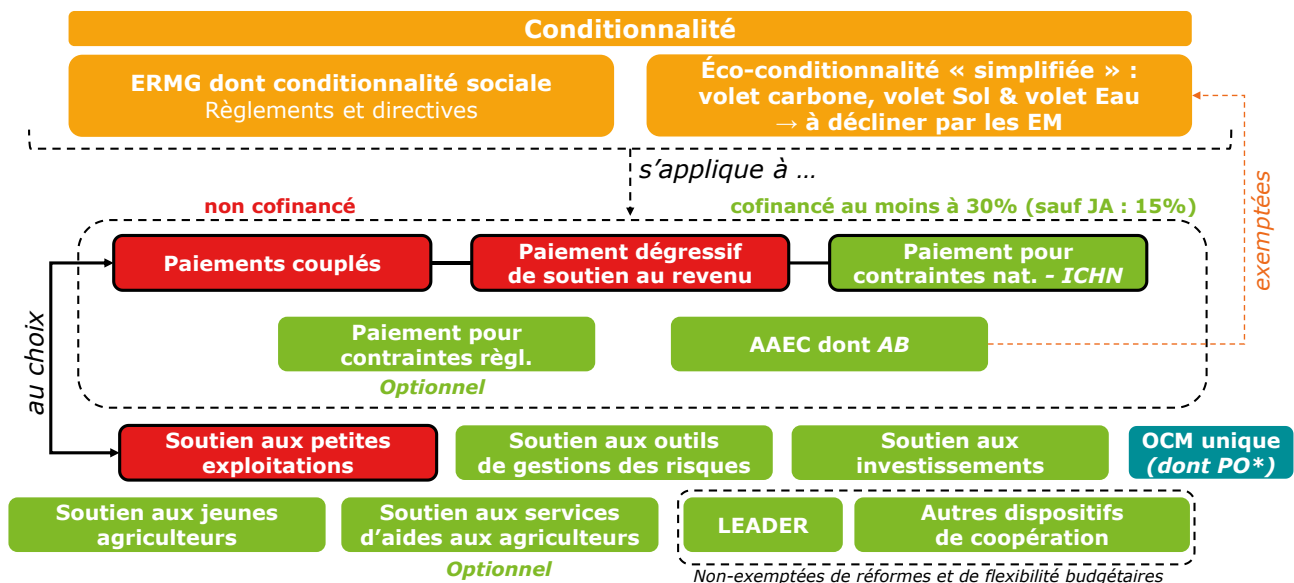
- Améliorer la résilience des exploitations pour faire face aux crises et aux risques ;
- Renforcer l'accès à la connaissance, accélérer l'innovation et la transition numérique.

La Commission adressera à chacun des EM des recommandations plus précises sur les attentes en matière agricole.

Une disparition de la structure à 2 piliers

La structure à deux piliers disparaîtrait (1^{er} pilier : soutien des marchés et des revenus et 2^e pilier : développement rural), mais les principaux instruments seraient conservés avec cofinancement ou non : aides découplées / couplées, aides pour contraintes naturelles, mesures agro-environnementales et climatiques, soutiens à l'investissement, etc. La structuration en étage des paiements découplés de la programmation actuelle laisserait place à un nouveau dispositif notamment un paiement dégressif de soutien au revenu.

Cadre proposé pour la PAC post 2027



Source : Chambre d'agriculture France et PEP CA PdL d'après CE

Un paiement dégressif de soutien au revenu

Cette aide découplée est un paiement à l'hectare avec des montants unitaires qui seraient :

- Différenciés par groupes d'agriculteurs ou zones géographiques ;
- Établis sur la base des revenus agricoles sur une période de référence et selon des critères objectifs et non discriminatoires.

Cette aide, dégressive et plafonnée à 100 000 euros par exploitation, seraient versée aux agriculteurs actifs qui exercent une activité agricole (exclusion des retraités).

Un ciblage particulier serait réalisé vers les jeunes agriculteurs et les nouveaux installés, les exploitations familiales et les petites exploitations, les cheffes d'exploitations, les systèmes de polyculture élevage et les exploitations en zones à contraintes naturelles.

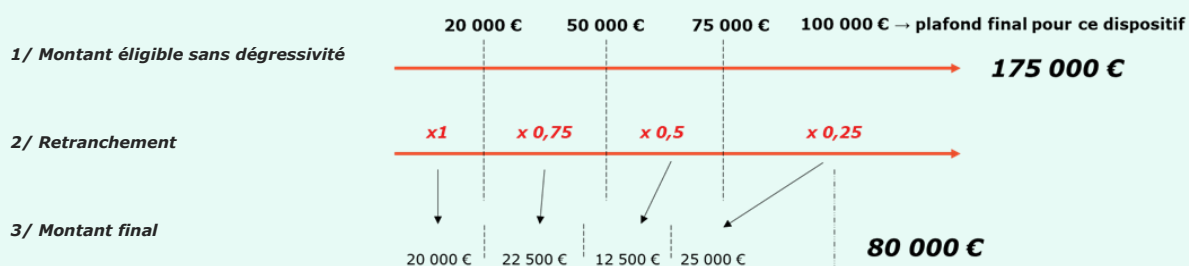
Les EM auront à définir les hectares admissibles, sur la base de « critères socle » établis par la Commission.

Les EM auront la possibilité de mettre en place des paiement forfaitaires pour certains groupes comme les petites exploitations et une bonification à l'installation.

Fonctionnement de la dégressivité et du plafonnement :

- Calcul du montant éligible sans dégressivité : montant unitaire à l'hectare * nombre hectare
- Retranchement sur les plages de paiement 20 000 € à 50 000 € / 50 000 € à 75 000 € / au-delà de 75 000 €
- Obtention du montant final

Cas fictif : exploitation éligible pour 175 000 euros (700 hectares avec montant à 250 euros/hectare) :



Source : Chambre d'agriculture France

Vers un maintien des aides couplées

Le budget des aides couplées serait plafonné à 20 % des fonds dédiés au paiement dégressif, aux AAEC (Actions Agro-Environnementales et Climatiques) et au soutien aux petites exploitations (cf. page 7). Il pourrait être porté à 25 % si le soutien couplé accompagne la production de protéines végétales et les systèmes polyculture-élevage.

Les aides couplées visent à soutenir certains secteurs agricoles spécifiques à enjeux socio-économiques ou environnementaux et/ou confrontés à des difficultés. Le paiement est versé à l'hectare ou à l'animal (ou équivalent). Les productions ciblées sont :

- En productions animales, viandes bovine, ovine et caprine, lait et produits laitiers, produits apicoles et vers à soie ;
- En productions végétales, toutes productions à priori, à l'exception du tabac et de la viticulture.

Des conditions seront fixées dans les choix des productions :

- Critères objectifs et non discriminatoires ;
- Sans perturbation du marché intérieur ;
- Plafond de chargement animal en zones vulnérables aux nitrates.

Plusieurs mesures de soutien aux jeunes agriculteurs et aux nouveaux installés

Les EM devront élaborer une stratégie propre au renouvellement des générations en agriculture et mettre en place un « starter pack » (paiement spécifique, majorations pour les autres dispositifs) et un point d'accueil unique pour le partage d'information sur les dispositifs d'aide et sur les procédures d'installation.

L'accompagnement pourra prendre la forme de paiements forfaitaires, d'instruments financiers (ou combinaison des deux), de majorations pour les autres dispositifs. La part du budget dédié à cette mesure est doublée (6 % au lieu de l'ordre de 3 % actuellement). Le plafond d'âge devra être fixé entre 35 et 40 ans.

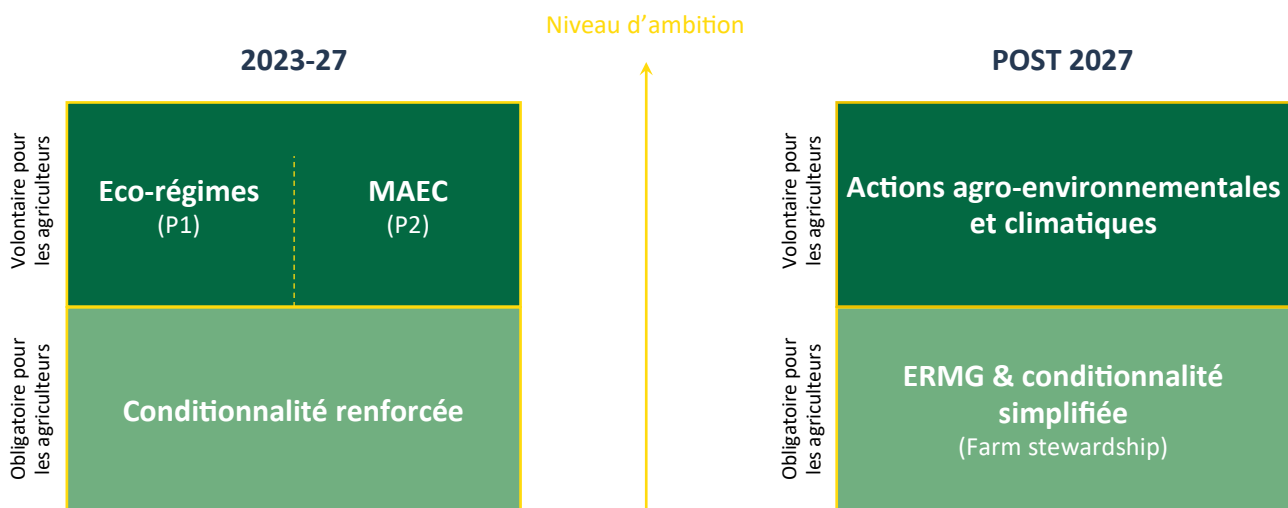
Des paiements pour contraintes naturelles et réglementaires (nouveau)

Le paiement pour contraintes naturelles reprend le zonage similaire à celui de l'ICHN actuelle et reste basé sur une logique de surcoûts induits. La possibilité d'intégrer de nouvelles zones, selon des critères établis par les EM, est offerte dans la limite de 2 % de la SAU nationale.

Le paiement pour contraintes réglementaires est une mesure nouvelle proposée pour compenser les contraintes induites par l'application des directives UE Habitats, Oiseaux, Natura 2000 et Eau. Ce paiement sera basé sur les coûts additionnels et les manques à gagner.

L'architecture verte de la PAC post 2027

Architecture verte de la PAC post 2027



Source : PEP CA PdL d'après CE

Une conditionnalité entièrement revue et simplifiée ?

Comme pour la PAC actuelle, certaines aides resteraient soumises à la conditionnalité (cf. schéma page 4). Les 11 ERMG (Exigences Réglementaires en Matière de Gestion) sont reconduites et trois nouvelles sont créées sur le volet social (reprise de la conditionnalité sociale : conditions de travail, santé et sécurité au travail).

Les 9 BCAE (Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales) communes disparaîtraient au profit de conditions fixées nationalement en réponse aux enjeux suivant :

- Protection des sols riches en carbone, des IAE (Infrastructures Agro-Ecologiques), des prairies permanentes et sensibles ;
- Protection des sols contre l'érosion, maintien de la teneur en matière organique dans les sols via la diversification et la rotation, protection contre le brûlage des chaumes ;
- Protection des cours d'eau contre la pollution et le ruissellement.

Les AEC : une fusion entre les éco-régimes (P1) et les MAEC (P2)

Les EM devront mettre en place des mesures incitatives, les AAEC, bénéfiques au climat et à l'environnement. Ces nouvelles actions fusionnent les actuels éco-régimes (mises en œuvre le 1^{er} pilier) et les MAEC (Mesures Agro-Environnementales et Climatiques mises en œuvre dans le 2^e pilier) et comporteraient deux volets :

- Des engagements de gestion volontaires avec des paiements annuels ou multi-annuels ;
- Une transition volontaire engageant l'exploitation ou une partie de l'exploitation. Le cadre global sera établi par l'EM (qui définira les transitions envisagées) et le plan de transition sera proposé par l'exploitant. L'aide est plafonnée à 200 000 euros sur la durée de la programmation avec échelonnement des paiements.

Autres soutiens : champ et modalités à préciser

Un paiement pour les petites exploitations

Un soutien aux petites exploitations (définies au niveau national) serait mis en place à des fins de simplification. Au choix de l'agriculteur, ce paiement pourra remplacer les paiements dégressif de soutien au revenu, couplés et pour contraintes naturelles. Ce paiement est forfaitaire, plafonné à 3 000 euros (avec niveaux différenciés selon le type d'exploitation) et exempté du respect de la conditionnalité.

Un soutien aux investissements visant à renforcer la résilience

Ces aides sont destinées à la restauration du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et/ou des aléas climatiques si destruction d'au moins 30 % du potentiel de production.

Un accompagnement de la gestion des risques à trois niveaux

- Un soutien à la participation à des régimes de gestions des risques (assurance, ...) ;
- Un dispositif d'aide à destination des exploitations ayant perdu au moins 20 % de production ou de revenu annuel moyen au cours des trois années précédentes ou moyenne olympique ;
- Un doublement du budget dédié à la réserve agricole (6,5 milliards d'euros) mobilisable pour les perturbations de marché y compris les crises sanitaires.

Des propositions d'amendement du règlement OCM

Des mesures en faveur de la sécurité / souveraineté alimentaire et des produits issus de l'élevage

Outre la reconduction des programmes opérationnels, quelques propositions d'évolution ont été apportées au règlement OCM (Organisation Commune de Marché) :

- Des mesures de préparation aux crises en matière de sécurité alimentaire : constitution et de gestion de réserves de produits agricoles stratégiques (stocks stratégiques d'urgence) ;
- Un soutien à la production de cultures protéiques dans l'objectif de réduire la dépendance de l'UE aux importations (création d'un secteur spécifique et reconnaissance des OP par les EM) ;
- Une protection des dénominations liées à la viande pour améliorer la transparence sur le marché intérieur au sujet de la composition et du contenu nutritionnel des aliments.

La proposition de la commission européenne fortement contestée

Les nouvelles architectures proposées pour le budget et la PAC post 2027 suscitent de vives inquiétudes.

Le Parlement européen s'est opposé à cette nouvelle organisation qui correspondrait à une « renationalisation » du budget de l'UE et plaide pour un budget qui apporte « une véritable valeur ajoutée européenne », s'opposant aux PPNR.

Du côté des EM, le nouveau budget de près de 2 000 milliards d'euros pour la période 2028-34 ne fait pas l'unanimité. Les pays dits « frugaux » (l'Allemagne, la Suède, la Finlande et les Pays-Bas) se sont montrés critiques à l'égard de la hausse du budget et de la proposition de création de nouvelles ressources propres.

Pour le monde agricole, la fusion des deux piliers de la PAC dans un fonds unique, la réduction de 20 % des fonds dédiés à la PAC et « un projet de réforme dominé par des indicateurs environnementaux sans objectifs clairs en matière de production, de compétitivité ou de souveraineté alimentaire » marquent « un désengagement clair de l'UE vis-à-vis de sa seule véritable politique commune ».

Le comité européen des Régions dénonce quant à lui « la renationalisation massive et l'affaiblissement de la politique de cohésion ».



Réalisation : Chambre d'agriculture Pays de la Loire •
Images : Chambre d'agriculture et Pixabay •
Edition : septembre 2025 - version n°4

Pôle Economie et Prospective de la Chambre d'agriculture des Pays de la Loire :

Pierre-Yves AMPROU	Tél. 06 48 38 45 15	Mail : pierre-yves.amprou@pl.chambagri.fr
Sarah BIGOT	Tél. 06 26 64 30 92	Mail : sarah.bigot@pl.chambagri.fr
Chloë BIOCHE	Tél. 02 41 18 60 60	Mail : chloe.bioche@pl.chambagri.fr
Clémentine LIBEER	Tél. 06 75 09 88 38	Mail : clementine.libeer@pl.chambagri.fr
Isabelle TRAINEAU	Tél. 06 16 81 60 21	Mail : isabelle.traineau@pl.chambagri.fr

**ECONOMIE &
PROSPECTIVE**



**CHAMBRE
D'AGRICULTURE**
PAYS DE LA LOIRE

Avec
la contribution
financière du compte
d'affectation spéciale
développement
agricole et rural
CASDAR



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

Liberté
Égalité
Fraternité