



Note d'analyse

Politique Agricole Commune

N°2 - septembre 2025

Le 16 juillet 2025, la Commission européenne, dont c'est la prérogative, a publié des propositions de règlement sur le budget et sur la Politique Agricole Commune (PAC) pour la période 2028-2034. Ces propositions sont désormais amenées à être discutées en interne à chacune des trois instances européennes puis en trilogue entre la Commission, le Conseil et le Parlement. Que disent ces propositions?

D'une entrée budgétaire thématique à une entrée territoriale

Concernant les recettes, la Commission européenne s'engage à ne pas augmenter les sommes versées par les États membres au budget, situées autour de 0,9 % du Revenu National Brut. Pour combler le manque laissé par la fin du prêt NextGenerationEU en 2027, elle propose **cinq nouvelles ressources propres**, qui devraient rapporter 58,5 milliards d'euros par an, soit 409 milliards d'euros pour l'ensemble de la période budgétaire 2028-2034. Ces nouvelles ressources permettraient donc de compenser un peu plus de la moitié des 807 milliards d'euros apportés par NextGenerationEU pour la période budgétaire 2021-2027. Comme la Commission européenne prévoit un budget global à peu près constant par rapport à la période 2021-2027, à hauteur de 2 000 milliards d'euros en prix courants, elle sous-entend nécessairement que :

- Sur la ressource traditionnelle des droits de douane, elle augmenterait la part affectée au budget européen, au détriment de la part conservée par les États membres pour couvrir les frais de perception, ceci sans augmenter le taux global d'appel ;
- Sur la ressource TVA harmonisée, elle jouerait sur le taux et/ou sur l'assiette de prélèvement.

Finalement, il s'agirait d'un budget "d'affichage", à travers lequel la Commission enverrait le message que les États membres ne voient pas leur contribution directe augmenter, tout en augmentant cette contribution via d'autres canaux indirects.

Concernant les dépenses, alors que les précédents budgets européens s'organisaient en 52 programmes regroupés en sept grandes thématiques d'intervention, la Commission européenne, dans sa proposition de règlement du 16 juillet 2025, bouscule cet édifice en reprenant l'entrée territoriale adoubée lors de la mise en œuvre du plan de relance post-Covid. Ce faisant, elle acte encore un peu plus la rupture avec le caractère commun des politiques de l'Union Européenne.

Le cadre financier pluriannuel 2028-2034

2 000 milliards d'euros (prix courants)

Plans de partenariats nationaux et régionaux Remboursement du plan de relance
Fonds européen de compétitivité Autres (dont administration, Erasmus+, Agora...)
Europe mondiale



Source : Commission européenne



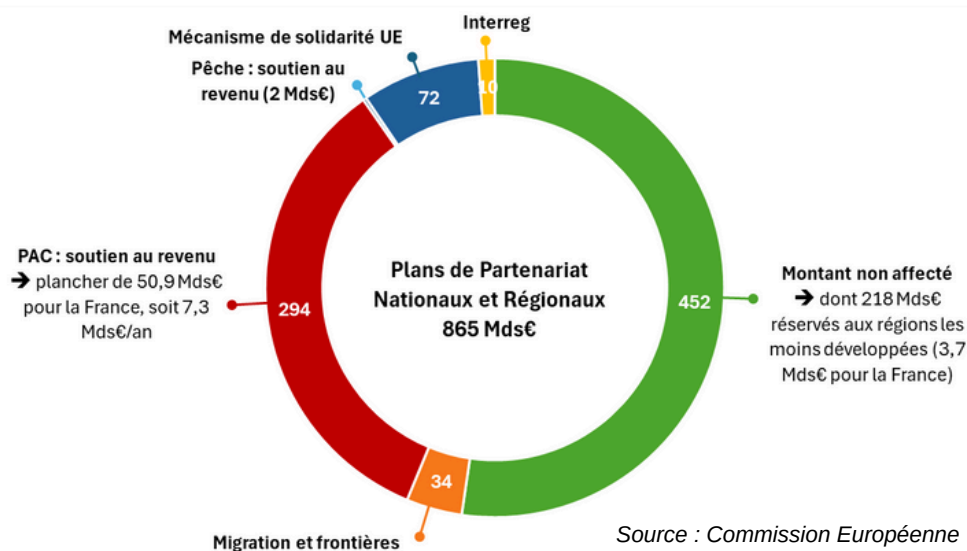
En réponse à une revendication largement portée par les organisations professionnelles agricoles françaises, il faut enfin noter que les plafonds globaux de dépense seraient basés par défaut sur un taux d'inflation de 2%, mais, si le **taux d'inflation** réel passait en-dessous de 1% ou au-dessus de 3%, les plafonds de dépense seraient ajustés sur l'inflation réelle.

Une PAC noyée dans les Plans de Partenariat Nationaux et Régionaux

Située dans le principal des quatre grands blocs de dépense proposés par la Commission européenne, la PAC verrait ses deux piliers, aujourd'hui financés par le FEAGA et le FEADER, disparaître. L'autre évolution majeure serait qu'elle passerait de 387 milliards d'euros pour la période 2021-2027 à seulement 300 milliards d'euros affectés pour la période 2028-2034, soit une **baisse de 22% en euros courants**. Cette enveloppe se répartirait en deux ensembles :

- La **réserve agricole**, qui verrait son allocation doubler, à hauteur de **6,3 milliards d'euros** pour la programmation ;
- Le **soutien au revenu**, d'une enveloppe de **293,7 milliards d'euros** (dont un plancher de 50,9 milliards pour la France), qui engloberait à la fois : un soutien au revenu plafonné et dégressif, les aides couplées, l'ICHN, les actions agri-environnementales et climatiques, le soutien à l'installation, le soutien aux investissements, la gestion des risques, ou encore le soutien aux services de remplacement.

Il faut toutefois relativiser cette baisse avec une des principales nouveautés introduites par la Commission européenne dans sa proposition de budget : une enveloppe budgétaire de 452 milliards d'euros non affectés, mobilisables en top-up, de manière souple au fil de la programmation, en fonction des priorités identifiées, parmi lesquelles figure possiblement la PAC.



Reflet de la nouvelle organisation politique et budgétaire, le règlement sur les Plans de Partenariat Nationaux et Régionaux ne serait pas du ressort des instances agricoles lors des discussions qui auront lieu au sein du Conseil et du Parlement de l'UE. Or ce règlement fixe des paramètres majeurs de la future PAC : montant des aides à l'hectare, taux de cofinancement minimal, montant maximal d'autres aides, modalités des paiements de crise et de la gestion des risques.



Des évolutions importantes sur les modalités de financement de la PAC

Deux évolutions importantes apparaissent dans les deux projets de règlement qui concernent la future PAC (règlement sur les Plans de Partenariat Nationaux et Régionaux, règlement sur la PAC) :

- Alors que dans la PAC 2023-2027, le règlement sur les Plans Stratégiques Nationaux impose qu'au moins 35% de l'enveloppe du FEADER soit consacrée à des **mesures en faveur de l'environnement, du climat ou du bien-être animal** (cf. règlement UE 2021/2115, art. 93), le projet de règlement sur le suivi des dépenses et la performance du budget, publié en juillet 2025, fixe un objectif de **43% des dépenses des Plans Nationaux et Régionaux à consacrer à l'environnement et au climat** (atténuation et adaptation au changement climatique), avec un suivi et une évaluation au niveau de chaque État membre, à travers lesquels la Commission européenne peut prescrire des minima ou orientations nationales via ses décisions d'approbation/actes d'exécution. A ce titre, le projet de règlement précise notamment que l'ICHN serait comptée à 100% comme contribuant à l'environnement et au climat, tandis que le soutien au revenu serait compté à 40%.
- Pour les mesures non financées à 100% par l'Union Européenne, **le taux de cofinancement national minimal demandé serait de 30%**. Pour maintenir le niveau de soutien actuel, cela impliquerait un effort conséquent des cofinanceurs nationaux, l'État le premier, puisque, par exemple, dans la PAC 2023-2027, l'ICHN est cofinancée à 25% par l'État, les MAEC et le soutien à l'agriculture biologique à 20%, de même que le soutien lié à la prédation. Étant donné le contexte budgétaire national actuel, l'effort à fournir par les cofinanceurs nationaux ne semble pas du tout acquis.

Les principales évolutions à retenir dans les aides de la PAC 2028-2034

Dans le détail, les dispositifs d'aide évolueraient de la manière suivante par rapport à la PAC en cours :

PAC 2023-2027		PAC 2028-2034	
DPB	Deux zones (Hexagone, Corse)	Soutien au revenu	Différenciation par groupes d'agriculteurs ou par zone géographique, sur la base d'un revenu agricole de référence
	Plafonnement à 1 349 €/ha à partir de 2023, 1 000 €/ha à partir de 2025		Plafonnement et dégressivité obligatoires (€ reçus par agriculteur par an) : 20 à 50 000 € : -25% 50 à 75 000 € : -50% 75 à 100 000 € : -75% - plus de 100 000 € : -100%
	Deux étapes de convergence		
Paielement redistributif	Forfait à l'ha sur 52 ha avec transparence GAEC		Montant moyen compris entre 130 et 240 €/ha

PAC 2023-2027		PAC 2028-2034	
ICHN	4 types de zones défavorisées	ICHN	Limité aux coûts supplémentaires ou à la perte de revenu
	Plafonnée à 75 ha avec transparence GAEC		Possibilité d'inclure 2% supplémentaires de la SAU nationale : France = environ 500 000 ha
Aides couplées	Productions en difficulté (critère "OMC compatible")	Aides couplées	Productions en difficulté (critère "OMC compatible")
	13 + 2% du budget 1er pilier		20 + 5% du budget PRN (si protéagineux par ex.)
			Aides à l'élevage : critère de densité maximale dans les zones vulnérables
Investissements	Pas de plafond européen sur le % d'aides publiques	Investissements	Soutien plafonné à 75% des coûts éligibles par défaut, à 85% pour les jeunes agriculteurs
	Financement de la mise aux normes possible dans les 24 mois pour les JA		Financement possible dans les 36 mois pour les JA
DJA	18 à 40 ans Capacité Professionnelle Agricole Installation comme chef d'exploitation	Aides à l'installation	Aides possibles y compris pour la création d'entreprises rurales permettant la diversification des revenus vers des activités non agricoles
	Aide de base forfaitaire Compléments en fonction de critères spécifique		
Aide complémentaire JA	Forfait par JA		Montant maximum fixé à 300 000 €



PAC 2023-2027		PAC 2028-2034	
MAEC	MAEC systèmes MAEC surfaciques et linéaires MAEC non surfaciques	Actions agri-environnementales et climatiques	Types de soutiens : -Soutien de l'agriculture biologique -Extensification de la production animale -Transition vers des systèmes résilients
Ecorégime	3 voies d'accès, 3 niveaux de paiement		Objectifs des engagements : -Ressource en eau -Changement climatique: adaptation et atténuation -Santé et bien-être des animaux
	Aide optionnelle pour les agriculteurs		
Aides bio	Uniquement aide à la conversion		Plan d'actions de transition annuel ou pluriannuel
	Aide surfacique sur 5 ans avec des niveaux de paiement variant selon les cultures		Financement maximum à 200 000 € par agriculteur au cours de la programmation
Conditionnalité	Obligatoire pour tous les paiements directs et pour l'aide à la protection des troupeaux	Gestion agricole durable	A respecter pour les aides directes
	5 domaines : -Exigences Réglementaires en Matière de Gestion (ERMG) -BCAE -Bien-être animal -Santé publique, animale et végétale -Conditionnalité sociale		5 domaines : -Climat et environnement -Santé publique et santé des végétaux -Bien-être animal -Conditionnalité sociale -Pratiques de protection



Les enjeux à ce stade pour l'agriculture alpine :

- **Les lieux de négociation** : si pour le moment, la future PAC est discutée au niveau européen (au Conseil et au Parlement, puis en trilogue avec la Commission européenne), l'architecture des Plans de Partenariat Nationaux et Régionaux implique que l'essentiel des choix se détermine au niveau de chacun des États membres. Les organisations agricoles se trouveraient donc face à une négociation d'ordre essentiellement national et dans laquelle l'agriculture figurerait comme un sujet parmi d'autres.
- **Différenciation du soutien au revenu** : une éventuelle différenciation sur la base des zones défavorisées, telle qu'évoquée dans le règlement européen, porterait avec elle le risque d'une confusion de cette aide avec l'ICHN, et risquerait d'entamer la justification de cette dernière.
- **Plafonnement et dégressivité du soutien au revenu** : si l'on se base sur le périmètre DPB + paiement redistributif de 2023, 708 exploitations se retrouveraient impactées dans les Alpes, dont 71% dans les Alpes du Sud et 29% dans les Alpes du Nord. La mesure permettrait de réaliser une économie de 3,9 millions d'euros, soit environ 1% du total des aides directes reçues dans le massif. Les départements les plus impactés seraient les Alpes-de-Haute-Provence, les Hautes-Alpes, les Alpes-Maritimes, la Savoie, et l'Isère. 44% des exploitations impactées seraient des exploitations de type "ovins ou caprins".
- **ICHN** : l'ajout de 5% de cofinancement national pour maintenir l'aide dans son volume actuel ne semble pas du tout acquise. Dans un contexte où l'aide apparaît fragilisée au niveau national, il semble nécessaire de réaffirmer ses fondamentaux, avec un argumentaire quantitatif et qualitatif sur les surcoûts liés à la montagne.
- **Actions agri-environnementales et climatiques** : derrière une aide aux airs de Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), il semble que l'agriculture de montagne ait de vrais atouts à mettre en avant pour répondre aux objectifs visés.