



Où en est-on du projet de la Commission Européenne pour la PAC 2028-2034 ? (Déc. 2025)

NOTE INTERNE. Résumé Gilles FORTIN ; 22/12/2025,
à partir des travaux du Services Economie et Prospective de la
Chambre d'agriculture de Normandie,
et échos du Conseil européen du 18-19 déc. 2025.



Une première proposition de cadre budgétaire pluriannuel 2028-2034 en Juillet 2025, a été soumise à un premier vote du Parlement Européen et discussion en Conseil Européen du 18 et 19 décembre 2025. Ce projet est fortement débattu (il présente des menaces pour la France). On est encore loin de connaître les mesures concrètes applicables dans les exploitations normandes.

1. Un cadre budgétaire et politique profondément renouvelé

Un budget européen en hausse, une PAC en baisse à ce stade du projet

La Commission Européenne a proposé un Cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034 atteignant près de 2000 milliards d'euros au niveau européen. Malgré cette hausse globale, la PAC serait dotée d'un budget plancher de presque 300 milliards d'euros, en baisse de plus de 20 % vis-à-vis de la programmation 2021-2027. Ce qui a vite inquiété les professions agricoles, collectivités et des Etats membres.

Pour la France, le budget PAC plancher atteindrait alors environ 50,9 milliards d'euros sur 7 ans, auxquels s'ajoutent des compléments possibles. Cela représenterait environ 78 % des enveloppes FEAGA + FEADER 2021-2027 (d'après une estimation d'économiste reconnu, possibilité de limiter la baisse à 16% du budget selon le cofinancement de l'Etat).

Une PAC européenne plus simple dans ses textes, donnant plus de place aux choix nationaux

La Commission affiche un objectif fort de simplification : passage d'environ 160 articles aujourd'hui à 25 articles dans le projet de règlement PAC ; recentrage sur les règles essentielles ; plus grande marge de manœuvre laissée aux États membres (d'où une crainte de renationalisation de la PAC aux yeux de la France et plusieurs Etats européens).

Six objectifs affichés dans le projet de règlement européen :

- Contribuer à une aide au revenu plus ciblée pour les agriculteurs et leur compétitivité à long terme,
- Améliorer l'attractivité de la profession et favoriser le renouvellement des générations,
- Renforcer le rôle du secteur agricole et forestier dans l'action climatique, la fourniture de services écosystémiques, la conservation de la biodiversité et des ressources naturelles.
- Améliorer la résilience des exploitations agricoles face aux risques économiques, climatiques ou sanitaires.
- Accélérer l'innovation, améliorer l'accès à la connaissance et accélérer la transition numérique,
- Améliorer les conditions de travail et de vie dans les zones rurales.

2. Une nouvelle architecture financière : un changement majeur

Fin de l'architecture historique en deux piliers

La réforme propose d'intégrer la PAC dans un **Plan de Partenariat National et Régional (PPNR)** de chaque Etat membre, aux côtés d'autres politiques européennes. Cela entraînerait :

- la disparition de la distinction des fonds FEAGA / FEADER telle qu'elle existe depuis + de 25 ans ;
- un fonds unique regroupant plusieurs politiques européennes (cohésion, social, migration, coopération territoriale) ;
- un pilotage renforcé au niveau national et régional.



Schéma : Service Economie Veille Prospective des Chambres d'agriculture de Normandie.

3. Trois types d'aides au revenu

1. Aides couplées

Les aides couplées sont maintenues pour soutenir des productions ou systèmes en difficulté, pour des raisons économiques, sociales ou environnementales (donc toujours avec conditions d'accès en contrepartie) :

- des paiements à l'hectare ou à l'animal ou à l'UGB (comme aujourd'hui) ;
- exclusion de certains secteurs (vin, porc, volaille, tabac, cheval) ;
- prise en compte de l'environnement plus ou moins renforcée (ex. chargement maximum en élevage).

Le plafond budgétaire est fixé à 20 % du budget des aides au revenu, avec une possible extension à 25 % pour les protéagineux et la polyculture-élevage (selon des critères d'accès finalisés en France).

Évolution notable : reconnaissance explicite de la polyculture-élevage (sans garantir une hausse du budget global pour les aides couplées). Reste à voir comment cela pourra se concrétiser.

2. Aides dégressives au revenu (ex-aides découplées)

En bref, la Commission propose des **aides de base profondément réformées**, avec un objectif de redistribution vers les exploitations de petite et moyenne taille :

- montant par hectare modulé selon les revenus, les zones géographiques ou les profils (avec un plus pour les jeunes agriculteurs, petites exploitations, zones difficiles, polyculteurs-éleveurs...) : le projet de réforme ne semble donc plus parler de notion de droits à paiement à activer ;
- montant moyen par Etat membre devant se situer entre 130 et 240 €/ha

(Actuellement en France : environ 122 € /DPB activé + 48 € sur les 52 premiers ha, + forfait JA + Ecorégime. Cette dernière aide serait cependant intégrée à des mesures environnementales – voir plus loin).

Mécanisme de dégressivité et de plafonnement des aides est prévu, avec les réductions suivantes :

- 25 % au-delà de 20 000 € d'aides,
- 50 % entre 50 000 € et 75 000 €,
- 75 % au-delà de 75 000 €,
- Plafonnement à 100 000 € par exploitation.

En France, peu d'exploitations seraient fortement touchées, sous réserve de la prise en compte de la transparence des GAEC.

Remarque : Ces principes projetés dans un premier temps sont actuellement rejetés par bon nombre d'Etats membres (comme durant les précédentes réformes).

A titre indicatif, incidence sur 3 exemples d'exploitations (hors transparence Gaec)

Aides 2027	hypothèse après seule dégressivité des aides	baisse induite des aides
50 000 €	42 500 €	-15%
75 000 €	55 000 €	-27%
100 000 €	61 250 €	-39%

Rappel des montants moyens d'aides PAC perçues par exploitation en 2023 (1^{er} + 2nd pilier)

Normandie : 29 509 € (18595 exploitations)

Montant médian : 25 552 € ; 3^e Quartile : 41 131 € ; 9^e Décile : 59 026 € (10% des exploitations au-delà de ce montant).

(Source : Agreste – données ASP) :

3. Aide aux petits agriculteurs

Une aide simplifiée (non appliquée en France actuellement), plafonnée à 3 000 € par an et par exploitation, serait proposée aux petits agriculteurs volontaires (à la place des aides couplées, dégressives, ICHN), avec des formalités allégées, et une exonération des contrôles.

4. Une conditionnalité renouvelée : la "gestion agricole durable"

La conditionnalité actuelle est remplacée par un dispositif dit de "gestion agricole durable".

Les exploitants percevant des aides devront respecter :

- 14 mesures réglementaires (sur les thèmes eau, biodiversité, usage des produits phytosanitaires, bien-être animal, conditions de travail) ;
- des mesures encadrant les pratiques agricoles (proches des ex BCAE 2023-2027), définies au niveau national ou régional, pour la protection des sols et de l'eau.

Simplification pour les exploitations en agriculture biologique : elles sont réputées conformes (exonérées de contrôle à ce titre).

Enjeu majeur : Un peu plus d'adaptation aux réalités locales, mais un risque de règles différentes selon les Etats membres, qui fait débat (désaccord affirmé par la France craignant une renationalisation de la PAC).

5. Environnement, climat et transition des systèmes

Actions agroenvironnementales et climatiques

Les actuels écorégimes et MAEC seraient fusionnés dans un ensemble unique :

- engagements annuels ou pluriannuels volontaires ;
- soutien de l'agriculture biologique (maintien) ;
- soutien à l'extensification de l'élevage.

Nouveauté importante : Potentiellement plus incitatives, ces aides nécessiteraient cependant une contrepartie nationale d'au moins 30% (contre actuellement 0% sur la partie Ecorégime, à 20 ou 35% sur les actuelles MAEC). Incertitude sur le volume financier : A quel cofinancement sera prêt l'Etat Membre ?

Plans d'action de transition

Un dispositif renforcé soutiendrait les exploitations engagées dans une transition globale :

- plan de transition validé par l'Administration ;
- plafond de 200 000 € par exploitation sur la programmation ;
- paiements échelonnés, avec obligation de résultats (au-delà du minimum réglementaire).

Le texte prévoit de manière explicite des aides à la conversion vers l'agriculture biologique et à l'extensification des élevages.

Remarque : Dispositif proche, dans l'esprit, des anciens Contrats Agriculture Durable (2003), plus large que les actuelles MAEC forfaitaires Transition de Région Normandie.

6. Soutien à l'activité agricole et à la résilience

Les principaux outils (connus au sein du 2nd pilier) sont maintenus et adaptés :

Aides à l'investissement (non) productifs, orientées résilience climatique et gestion de l'eau ;

ICHN maintenue pour les zones à contraintes naturelles, avec ajustements possibles du zonage ;

Installation et renouvellement des générations :

- Fondement du dispositif d'aide à l'installation, possible jusqu'à 300 000 € (aide à l'installation des jeunes agriculteurs et à la création d'entreprises rurales : forfaits et/ou instruments financiers),
- selon une stratégie nationale de renouvellement des générations devant être précisée dans le PPNR, - "kit de démarrage" renforcé (fondement des dotations spécifiques et majorations possibles des aides au revenu ou à investissements en faveur des JA).

Nous devrions ainsi espérer une relative continuité des dispositifs connus en France, dont le point d'accueil unique des porteurs de projets).

Gestion des risques :

- crises de marché gérées au niveau européen (budget renforcé) ;
- crises climatiques et sanitaires gérées par les États membres (indemnisation des agriculteurs en cas de pertes > 30% de production vis à vis de moyennes olympiques, majorée en cas de mesures préventives);
(maintien donc possible des dispositifs français existants : assurance récoltes avec franchise de 20% (?), ISN, FMSE).

Une nouveauté facultative apparaît : le soutien aux services de remplacement sur l'exploitation (maladie, congés, formation).

7. Aides territoriales, innovation et transfert (éléments clés)

Ces dispositifs sont intégrés au PPNR et deviennent moins centraux dans la PAC.

À retenir brièvement : Le dispositif territorialisé Leader serait maintenu sans enveloppe minimale obligatoire ; les actions de coopération et d'innovation (PEI-AGRI) seraient ouvertes à un public plus large qu'avant ; le conseil agricole et le partage de connaissances doivent être organisés au niveau national dans un système intégré.

8. Conclusion : On est encore loin de connaître les mesures concrètes.

Sans être révolutionnaire, la PAC 2028-2034 marque un tournant budgétaire avec moins de moyens Européens. L'architecture financière change profondément, ce qui justifie un appui visuel (cf. schéma comparatif avant /après). Les aides au revenu restent centrales, mais deviennent plus ciblées et redistributives. Le projet actuel de la Commission Européenne (et le contexte géopolitique actuel) présente une menace de baisse des aides d'autant plus significative dans les exploitations de SAU les plus élevées et ne valorisant pas les soutiens ciblés (filières, environnement).

La transition environnementale et climatique serait renforcée, toutefois conditionnée à un engagement financier accru des États membres (incertain).

Compte tenu des désaccords politiques initiaux entre instances européennes, il faut s'attendre à une année 2026 consacrée aux négociations politiques à l'échelle européenne, puis au moins un an de négociations des mesures au niveau français, pour une application concrète des mesures "au plus tôt" en janvier 2028... sauf retards comme on a pu le constater entre 2021 et 2023.

Les choix nationaux seront déterminants pour les impacts concrets sur les exploitations. Pour les agriculteurs et conseillers d'entreprise, l'enjeu et la difficulté seront d'anticiper les arbitrages français dans le future Plan de Partenariat National et Régional, en particulier pour de nécessaires prises de décisions aux conséquences à long terme (installation, évolution système, investissements).

Planning de décision de la PAC 2028

