



La Politique Agricole Commune et les négociations en cours

Jean-Christophe Bureau et Sophie Thoyer*



Parcelles agricoles en Allemagne — photo : Bernd Dittrich / Unsplash

Edito

La Politique Agricole Commune entre dans une nouvelle phase de négociations. Derrière les débats sur son budget se dessinent des choix décisifs pour l'avenir de l'agriculture européenne : comment soutenir le revenu des agriculteurs, préserver la capacité de production et répondre aux crises climatiques ? Les propositions actuelles accordent davantage de marge aux États membres et mettent l'accent sur la compétitivité et la souveraineté alimentaire. Elles soulèvent aussi des questions que les réformes passées invitent à examiner avec prudence. Les aides peuvent modifier le prix des terres et la structure des exploitations ; la recherche de rendements peut accroître la dépendance aux intrants importés. Quant aux pollutions de l'eau et de l'air, leurs coûts demeurent trop peu pris en compte. Ce PSAE Brief revient sur ces arbitrages pour éclairer les négociations en cours et interroger ce que pourrait être une politique agricole véritablement commune.

Sommaire

- Les négociations en cours
- De nouvelles priorités
- Ne pas ignorer les expériences passées
- Des coûts cachés trop peu pris en compte
- Une souveraineté trop illusoire
- Références

Les négociations en cours

La Politique Agricole Commune (PAC) a longtemps été au cœur de la construction européenne. Elle reste centrale dans les discussions sur le futur cadre budgétaire européen (2028-2034) qui donne actuellement lieu à de profonds désaccords entre États membres. Les règlements actuels de la PAC, en place depuis le début de 2023, doivent céder la place à de nouvelles dispositions. Parallèlement aux débats sur le cadre financier, des négociations sont ainsi en cours sur la PAC tant au sein du Conseil (qui représente les États membres) qu'au Parlement européen, sur la base de propositions rédigées par la Commission européenne. Lorsque le Parlement et le Conseil auront chacun stabilisé leur position, des négociations institutionnelles devraient avoir lieu en 2027, avec l'espoir de finaliser des textes qui pourraient entrer en vigueur au début de 2028.

Les négociations en cours montrent de grandes divergences entre États membres quant à leur vision de l'agriculture. Certains d'entre eux rechignent à financer aussi largement une politique qui absorbe plus d'un tiers du budget communautaire, à l'heure où celui-ci est aussi sollicité pour financer de nouvelles politiques comme la réindustrialisation, le contrôle des frontières voire des initiatives de défense. D'autres États membres voient dans l'agriculture une priorité au titre de la souveraineté alimentaire dans un monde incertain. Les débats sont aussi intenses au sein du Parlement : quelques 1600 amendements au texte de la Commission étaient déposés à l'automne 2026.

Au sein de la société civile, les opinions sont tout aussi partagées. Une partie de la population et la profession médicale s'inquiètent des répercussions sanitaires et environnementales de l'agriculture intensive. Cette partie reproche à la PAC de n'avoir guère agi sur ces aspects au moment même où la Commission, à la demande des États membres, envisage de rendre plus aisée l'homologation de produits phytosanitaires à risque.¹ Une autre partie de la société civile est davantage focalisée sur l'accès à une nourriture à bas prix en ces périodes de difficultés économiques. La distribution des aides de la PAC, aujourd'hui largement proportionnelles aux surfaces est aussi mal comprise par le grand public. Les articles de presse pointant l'ampleur des sommes versées à quelques propriétaires terriens très fortunés alimentent l'image d'un gaspillage de fonds publics alors que de nombreux agriculteurs vivent avec un

revenu inférieur au revenu médian et que le taux de pauvreté est élevé dans le secteur.² Quant aux agriculteurs, pourtant les principaux bénéficiaires des aides, ils voient dans la PAC une machine bureaucratique, chronophage, et ne cessent de combattre ses réglementations vécues comme des « contraintes ».

Les divergences de visions entre Etats membres ont déjà conduit à rendre beaucoup moins commune la politique agricole européenne. La PAC instaurée au début des années 1960 était très uniforme, reposant sur l'unicité des aides et des prix, et les marges de manœuvre des Etats membres étaient très réduites. Dès 2014, ces derniers ont pu mettre en place une politique plus « à la carte ». Puis la PAC est devenue depuis 2023 une collection de politiques nationales, reposant sur des « plans stratégiques » élaborés par les Etats membres dans un cadre réglementaire européen plus souple.

Les propositions de la Commission pour la PAC après 2027 devraient renforcer encore la marge de décision des Etats membres dans la définition de leurs politiques agricoles, puisque dans le cadre de « Plans de partenariat nationaux et régionaux », il serait possible pour un Etat de moduler les fonds reçus pour l'agriculture au détriment ou au bénéfice d'autres programmes structurels, comme par exemple les fonds de cohésion. Condition inévitable d'un compromis, cette subsidiarité additionnelle pourrait accentuer les distorsions de concurrence entre Etats membres et une course au moins disant réglementaire sur les questions sanitaires et environnementales. Cette évolution posera sans doute à terme la question du bien fondé d'un financement européen d'une politique qui n'a plus grand-chose de commune.

De nouvelles priorités

Les négociations en cours laissent entrevoir des orientations pour la future PAC qui trancheront avec le passé. Depuis le début du XXI^e siècle, un accent croissant était mis sur les mesures dites de « développement rural » au détriment du soutien des marchés et des aides à la production. Plusieurs tentatives de « verdissement » de la PAC avaient eu lieu, avec l'introduction de conditions environnementales et de santé attachées aux aides, ou encore des programmes spécifiques en faveur de l'environnement et du climat. La Stratégie « *Farm to Fork* » était la composante agro-alimentaire du Pacte Vert adopté en 2020 ; elle prévoyait des réductions significatives d'intrants chimiques (phytosanitaires, engrais et antibiotiques). Mais cette Stratégie a été abandonnée, sans qu'aucun texte réglementaire prévu dans ce cadre n'ait été adopté.³

Les aspects environnementaux, encore centraux lors de l'adoption du Pacte Vert, ont largement disparu des propositions de la Commission et ne semblent plus une priorité pour la future PAC. Sont désormais mis en avant : la compétitivité de l'agriculture européenne ; le besoin de renforcer la position des agriculteurs face à un amont et un aval disposant d'un pouvoir de marché supérieur (industries des intrants, centrales d'achat de la distribution, industriels du lait ou de la viande, etc.) ; la gestion des crises et des risques climatiques ; le renouvellement des générations ; et la « simplification » de la PAC.

Ne pas ignorer les expériences passées

La PAC a connu une succession de profondes réformes depuis 1992, qui ont amené à réduire les achats publics pour soutenir les prix agricoles au profit d'aides directement payées aux agriculteurs, au titre du soutien au revenu. Or, certaines des propositions actuelles, sous la forme d'amendements au texte proposé par la Commission au sein du Parlement européen, semblent avoir oublié les errements de la PAC des années 1980.

La politique de prix garantis puis d'aides « couplées » (fonction des quantités produites) avait conduit à de gigantesques déséquilibres offre-demande, à des dépenses pour éliminer des stocks publics qui se comptaient en dizaines de milliards d'euros actuels. Ces politiques avaient aussi découragé l'usage des céréales européennes au profit de substituts importés. Vingt années de réformes douloureuses initiées en 1993 ont mis fin à d'aberrants déséquilibres, et ont amené à ce que l'essentiel du budget de la PAC soit aujourd'hui consacré à des aides « découplées », distribuées en fonction des surfaces. Aujourd'hui le budget de la PAC bénéficie plus directement aux producteurs et non plus au consommateur étranger que l'on subventionnait dans le passé à coup de « restitutions » à l'exportation.

Mais si le passage de soutien aux prix à des aides directes était une évolution nécessaire, le maintien de ce type d'aide a néanmoins des effets pervers : capitalisation dans le prix du foncier créant une barrière à l'entrée des jeunes, incitations à la spécialisation des exploitations (ce qui les expose paradoxalement davantage aux risques climatiques et de marché) ou incitations à une course à la surface : les aides étant fonction des surfaces, il est non seulement intéressant de s'agrandir pour avoir plus d'aides mais les exploitations les plus grandes disposant de plus d'aides, elle peuvent acheter leurs voisines, d'où la chute drastique du nombre d'exploitations observable en France par exemple.

La période récente se caractérise par des aléas climatiques et des fluctuations de prix, qui créent de grandes difficultés pour le secteur. Celles-ci font ressurgir des propositions qui ont pourtant été expérimentées sans grand succès. C'est par exemple le cas de « solutions » issues de groupes parlementaires (moduler les aides en fonction des conditions de marché) ou des Etats membres (indexer des prix sur des coûts de production, installer massivement des jeunes agriculteurs). Or, ces idées, séduisantes a priori, furent mises en œuvre puis abandonnées dans l'histoire de la PAC. Une analyse économique montre que nombre de ces « nouvelles » propositions semblent ignorer de graves effets pervers observés dans le passé.⁴

Des coûts cachés trop peu pris en compte

Sous la pression de manifestations de producteurs, fortement relayées au sein du Parlement européen, les dispositions en faveur de l'environnement mises en place en 2023 ont été revues à la baisse depuis 2024. La Commission européenne a ainsi largement vidé de son contenu la conditionnalité des aides qui avait été initiée en 2003 et renforcée en 2013. La flexibilité accordée aux Etats membres leur a aussi permis de revenir sur des dispositions environnementales. C'est le cas en France avec la loi d'orientation (24/03/2025), la loi « Duplomb » (11/08/2025) et la loi « d'urgence » (18/08/2026) qui privilégient ouvertement la production. Les programmes volontaires en faveur de l'environnement de la PAC 2023 (Mesures agri-environnementales et climatiques, éco-régimes) ont été largement détournés par les Etats membres. Ainsi, en France, les « écorégimes » censés inciter à des pratiques favorables à l'environnement, sont devenus *de facto* un supplément aux aides directes, puisque la quasi-totalité des agriculteurs français les obtient sans changement de pratique, mais au prix d'une inutile charge administrative (Cour des Comptes 2026).

La fin de l'ambition environnementale dans la PAC laisse néanmoins entière la question des « coûts cachés » de l'agriculture. Ainsi les dépenses que doivent subir les autres industries, les collectivités locales, les entreprises de l'eau et le système de santé du fait de certaines pollutions d'origine agricole comme les fuites d'azote (à travers les nitrates dans l'eau ou bien plus coûteux encore l'ammoniac dans l'air) ou les métabolites de produits phytosanitaires sont, paradoxalement, d'ordres de grandeur comparable à l'ensemble de la valeur ajoutée de la branche agricole.⁵ Renoncer à les prendre en compte dans la politique publique relève d'un arbitrage contestable.

Une souveraineté trop illusoire

Plus généralement, la PAC se retrouve au centre d'un débat entre deux impératifs : maintenir voire augmenter la capacité productive de l'Union Européenne ; d'autre part, ménager le capital naturel et réduire la dégradation des ressources comme l'eau et l'air dommageable pour la nature et la santé des citoyens. L'accent mis sur le premier objectif par la Commission, une majorité au Parlement européen et au Conseil est en partie motivé par des impératifs de d'indépendance alimentaire.

Les options prises dans la future PAC cherchent à favoriser une plus grande production au détriment d'importations de produits agricoles. Mais elles semblent ignorer la dépendance cruciale de l'agriculture actuelle aux intrants importés (phosphates, potasse, et de manière croissante azote, protéines pour l'alimentation animale, principes actifs des produits sanitaires et phytosanitaires). Alors que ceux-ci proviennent de pays souvent peu fiables sur un plan géostratégique. Chercher à accroître des rendements en se reposant davantage sur des phosphates et de l'urée russe ou qatarie est une politique illusoire, si l'objectif est « la souveraineté alimentaire ». Une véritable souveraineté supposerait que les budgets de la future PAC favorisent une agriculture plus économe et plus autonome en intrants importés sur l'exploitation, et cherchent à promouvoir des systèmes de production plus résilients aux chocs et mieux adaptés au changement climatique. Ce n'est pas le chemin qui semble pris.

Pour en savoir plus

Bureau J.-C. et Thoyer S. (2026). *La Politique Agricole Commune*. Repères, La Découverte, Paris.

Le livre « La Politique Agricole Commune » publié à l'été 2026 dans la collection « Repères » des Editions La Découverte, présente les principales caractéristiques de la PAC, les dérives passées et les motivations des réformes mises en œuvre. Il donne des éléments pour juger de la pertinence de solutions avancées pour réformer la politique agricole, sous l'angle de l'économie publique. Le premier chapitre « Paysage de l'agriculture européenne » décrit les défis et les enjeux actuels pour l'agriculture européenne. Le chapitre « La PAC, sept décennies de réformes » présente le contexte historique et les aspects institutionnels et les expériences passées qui sont riches de leçons pour les négociations en cours. Le troisième chapitre décrit la politique actuelle et les perspectives pour l'avenir. Dans le chapitre « Les mécanismes économiques de la PAC » sont comparées différentes formes d'intervention de l'Etat. Y sont aussi introduits des concepts de base de l'économie agricole, utiles au lecteur. Le cinquième chapitre porte sur les aspects multifonctionnels de l'agriculture et les enjeux environnementaux de long terme. Les relations commerciales avec les pays tiers sont abordées dans le sixième chapitre.

Références

FAO (2023). *The State of Food and Agriculture – Revealing the true cost of food to transform agrifood systems*. Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation. Rome.

Gebrekidan et al. (2019). *The Money Farmers: How oligarchs and populists milk the EU for millions*. Enquête de The New York Times, 3 novembre 2019.

Sutton M. et al. (2011). *The European Nitrogen Assessment: Sources, Effects and Policy Perspectives*. Cambridge University Press.

Cour des Comptes (2026). La mise en œuvre de la PAC par la France -un cadre complexe et inadapté aux transformations économiques et environnementales. Rapport public thématique. Cour des Comptes. Septembre.

Notes de fin :

*Jean-Christophe Bureau: Université Paris-Saclay, INRAE, AgroParisTech, Paris-Saclay Applied Economics, 91120 Palaiseau, France.

Sophie Thoyer : CEE-M, University of Montpellier, CNRS, INRAE, Institut Agro, Montpellier, France .

1.Proposition de directive Omnibus X, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17055-2025-INIT/fr/pdf>.

2.Un riche propriétaire tchèque bénéficierait par exemple de quelques 35 millions d’euros annuels de fonds de la PAC (Gebrekidan et al. 2019). En Bulgarie, 75% des aides PAC seraient concentrées sur moins de 100 exploitations.

3.Les rares textes adoptés issus de la Stratégie *Farm to Fork* se limitent à une directive sur les statistiques agricoles (UE2023/2674), sur le gaspillage alimentaire (UE 2025/1892) et les déchets d’emballages alimentaires (UE2025/40).

4.Voir Bureau et Thoyer p.71-76 pour des arguments économiques contre les “fausses bonnes idées” mises en avant dans les négociations actuelles, que ce soit l’indexation des prix sur les coûts de production ou les aides contracycliques.

5.Voir les chiffres de la FAO (2023) ou du *Nitrogen Impact Assessment* européen (Sutton 2011 et actualisations).

INRAE

AgroParisTech

université
PARIS-SACLAY



Copyright © 2026—INRAE