

La Politique agricole commune : *in memoriam* ?

Thierry Pouch¹

L'élaboration du Cadre financier pluriannuel de l'Europe atteste que l'agriculture et la Pac sont clairement délaissées et porte en germe une dislocation de l'UE.

L'annonce en juillet 2025 des orientations de l'Union européenne (UE) en matière budgétaire et en particulier pour l'agriculture pour la période 2028-2034, constitue une source de questionnements bien plus inédits et graves que lors des épisodes financiers antérieurs. Certes, les clivages engendrés par l'élaboration d'un Cadre financier pluriannuel (CFP) et par la construction d'un budget alloué au secteur agricole européen font intimement partie de l'histoire de l'UE. On sait qu'à coups de négociations diurnes et nocturnes, la Commission européenne est toujours parvenue à faire émerger des compromis entre les États membres, plus ou moins solides, aboutissant à un vote du CFP auquel succédait son application. L'aventure de l'UE pouvait ainsi se prolonger au gré de ces compromis plus ou moins bancals. Les propositions de la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, il y a près d'un an, ont quasiment immédiatement suscité une vague de critiques, voire de protestations, émanant soit des États membres, soit du secteur agricole s'inquiétant de ce qui était envisagé pour la Politique agricole commune (Pac). Il était ainsi important de consacrer quelques lignes à ce sujet, en dépit du fait que les échanges entre la Commission, le Parlement et le Conseil vont se prolonger durant plusieurs mois. Car les orientations proposées constituent, d'une part, un mauvais signal pour l'agriculture, et, d'autre part, portent en germe le risque d'une dislocation de l'UE.

Tous les sept ans, l'organe exécutif de l'UE, la Commission – qui, rappelons-le, est garante de l'intérêt général européen et gardienne des Traités européens – définit le CFP et propose

¹ Économiste. Responsable du Service études économiques et prospective à Chambres d'agriculture France, chercheur associé au Laboratoire Crieg-Regards de l'Université de Reims Champagne-Ardenne et membre de l'Académie d'agriculture de France.

ses orientations en matière de recettes et de répartition des dépenses. Cet exercice relève du monopole dont elle est dotée dans le domaine de l'initiative des lois. Ce monopole n'est toutefois pas absolu, puisqu'elle doit tenir compte des avis et amendements adoptés par le Parlement européen et par le Conseil de l'UE, dans le cadre des trilogues.

LES GRANDES LIGNES DU CFP 2028-2034

En l'état actuel des choses, le CFP, pour la période 2028-2034, est doté d'un budget de près de 2 000 milliards d'euros (Mds€) (1,26 % de la richesse de l'UE à 27), soit 1 816 Mds€ constants. La présidente de la Commission a tenu à préciser, avec une dose de satisfaction, que, en euros courants, ce budget pluriannuel, avait presque doublé, puisque le précédent s'était monté à 1 270 Mds€. Par voie de conséquence, il faut l'appréhender comme un CFP particulier, c'est-à-dire comme le budget le plus important depuis que l'UE s'est dotée d'un budget pluriannuel. Pour atteindre cette somme, l'UE a procédé à une augmentation de la contribution de chaque État membre (toujours en fonction de leur richesse nationale) incluant un pourcentage au titre du remboursement du prêt contracté en 2021 et a créé de nouvelles ressources propres qui seront retirées du Mécanisme d'ajustement carbone à la frontière, du droit d'accise² sur les tabacs, de la taxe prélevée sur les déchets électroniques non collectés..., en plus de la taxe plastique instaurée en 2020. L'amplitude du CFP 2028-2034 s'explique par le contexte géopolitique, la crise climatique et par l'exigence d'établir une stratégie de compétitivité en lien avec la concurrence que la Chine et les États-Unis infligent à l'UE, dans la continuité du désormais fameux rapport de Mario Draghi³. De plus, l'élévation du degré de conflictualité tarifaire entre l'UE et les États-Unis, depuis le retour de Donald Trump à la Maison-Blanche, et avec la Chine, ajoute la nécessité de se doter d'un CFP plus étoffé. Comment le CFP va-t-il se décliner et se répartir entre les postes budgétaires ? Habituellement, la longue phase des trilogues – ces échanges entre la Commission, le Parlement et le Conseil –, est complexe et tendue. Elle fait l'objet de tractations et de compromis qui, bon an mal an, permettaient malgré

² La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et la taxe sur les tabacs et les alcools sont des droits d'accise perçus par la douane.

³ Marine Raffray « Le Rapport de Mario Draghi : l'Union européenne au pied du mur », Chambres d'agriculture France, *Lettre économique*, numéro 452, octobre 2024.

tout, d'aboutir à un accord entre les États membres. À peine énoncée, l'architecture financière pour la période 2028-2034 a déjà soulevé des critiques et des réserves de la part de certains États membres, laissant augurer une série de trilogues houleux. Dans ces grandes lignes, le CFP se décomposerait en 44 % pour les *Plans de partenariats nationaux et régionaux* (PPNR, considérés en l'état actuel des choses comme un fond unique), soit 865 Mds€ ; en 21 % pour le Fonds européen pour la compétitivité, soit 409 Mds€ ; puis 10 % pour l'Europe dans le monde, soit 195 Mds€ ; 8 % pour le remboursement du prêt *NextGenerationEU*, soit 168 Mds€. Le solde se répartit entre le poste Erasmus et autres. Le CFP 2028-2034 s'articule donc fondamentalement autour de trois axes. On remarquera l'absence du volet Politique agricole commune (Pac), qui jusque-là était doté d'un budget conséquent, et dont le poids positionnait l'agriculture au rang de premier poste de dépenses de l'UE, ce qui lui a d'ailleurs été souvent reproché.

UNE PAC PORTÉE DISPARUE

Délaissée, la Pac figure néanmoins dans les PPNR avec le Fond de cohésion, ce qui, à l'évidence pose un certain nombre de problèmes. Le premier a trait à la fin supposée de la sanctuarisation du budget Pac qui remontait à 1962, année de consolidation de la Pac. Ensuite, ces PPNR absorbent près de la moitié du budget de l'UE, avec une partie déjà pré-attribuée à l'agriculture. En revanche, le tiers restant n'est pas encore alloué et devrait être laissé à l'appréciation des États membres, ce qui préfigure un approfondissement de la dynamique de renationalisation de la Pac enclenchée lors du CFP en cours pour la Pac 2021-2027. En fonction des priorités de chacun des États membres, les divergences seront à nouveau à l'œuvre dans la Pac 2028-2034. Cela signifie que le financement de l'agriculture pourrait faire l'objet d'une concurrence au sein même d'un État membre, en fonction des priorités révélées par chaque ministère. De quoi supputer la Commission européenne d'entreprendre par ce biais un affaiblissement de l'influence syndicale en matière de décisions agricoles pour la période 2028-2034⁴. Enfin, la structure de la Pac, fondée sur deux piliers – l'un dédié aux soutiens, l'autre au développement

⁴ E. Régner, A. Cattalo et P.-M. Aubert, « Cadre financier européen 2028-2034 : les enjeux clés pour le secteur agricole », *Décryptage*, septembre 2025 ; E. Régner, V. Noël, P.-M. Aubert, *L'agriculture dans le prochain budget européen : sortir du statu quo*, *Iddri, Décryptage*, mars 2025.

rural – devrait être supprimée par la fusion de ces deux piliers. Le lecteur familier du mode de fonctionnement de la Pac pourra alors prendre la mesure de la finalité de la Commission européenne : ajouter un cran supplémentaire au processus de fissuration de la Pac, et lui faire perdre son caractère commun qu'elle avait depuis 1962, ouvrant ainsi la voie à la formation de politiques nationales hétérogènes. Sur le plan strictement budgétaire, la somme allouée à l'agriculture pour 2028-2034 serait de quelque 293,7 Mds€, contre 386,8 lors du CFP précédent, ce qui occasionnerait une baisse des crédits européens consacrés au secteur agricole de près de 24 % et de 35 % en euros constants. Ces évolutions doivent être prises avec beaucoup de précautions. D'abord en fonction de l'état et du contenu des trilogues, et, par ailleurs, certaines rubriques actuellement financées dans la Pac 2023-2027 ne sont pas incluses dans ce budget prédéfini. Beaucoup ont cru voir dans la rallonge de 45 Mds€ obtenu par les États membres une compensation lors des tensions suscitées par l'accord commercial avec le Mercosur. Il ne s'agit pas d'une rallonge proprement dite, mais d'une proposition de puiser dans une enveloppe non encore affectée à une dépense précise, afin d'abonder le budget de la Pac, qui, par voie de conséquence, subirait une diminution moindre.

L'AJOUT D'UN CRAN
SUPPLÉMENTAIRE AU
PROCESSUS DE
FISSURATION DE
LA PAC

ET MAINTENANT ?

Rappelons un point élémentaire du fonctionnement de l'Union européenne. Les premières orientations livrées par Ursula von der Leyen ne constituent que la première étape d'un long processus politique, puisque le Conseil et le Parlement seront consultés ; la logique institutionnelle voulant que la présidence de la Commission ne détienne pas un pouvoir décisionnel trop important. Afin que ce CFP 2028-2034 soit adopté et appliqué le 1^{er} janvier 2028, il devra recueillir l'unanimité des votes des États membres et l'approbation majoritaire du Parlement européen. Au regard des tensions internationales actuelles, des échéances politiques, notamment en France avec l'élection présidentielle, qui exercent une influence ne serait-ce qu'indirecte sur le secteur agricole, le calendrier fixé par la Commission semble assez peu réaliste. L'expérience des deux précédentes réformes de la Pac montre qu'il y a eu un an de retard avant application sur la phase 2014-2020 et deux ans pour la réforme suivante 2023-2027 au lieu de 2021⁵.

⁵ Jérémy Denieulle, « Pac 2028-2034 : vers une coupe budgétaire historique ? », *Agriculture Stratégie*, 23 février 2025.

La particularité de la période actuelle réside dans le fait que ce CFP intervient dans un contexte mondial très incertain, sur lequel se greffe l'enjeu du réchauffement climatique. C'est d'ailleurs un point sur lequel la présidente de la Commission a insisté. Mais c'est précisément parce que ce contexte s'est tendu depuis la guerre en Ukraine, et maintenant le conflit au Moyen-Orient, que le budget de la Pac est menacé. Le budget n'étant pas extensible à l'infini, les arbitrages vont être bien plus complexes à établir entre ce secteur et les autres non-agricoles (sécurité, défense, aide à l'Ukraine...). D'où sans doute l'accentuation de la renationalisation de la Pac. Il s'ensuit que ce sont bien plus de soixante ans de Pac qui sont en train de s'effacer avec ce CFP 2028-2034. Une page se tourne pour l'Europe et surtout pour les agriculteurs.

INTERPRÉTATION

La construction européenne était fondée sur une ambition, celle de mettre un terme aux nationalismes qui avaient tant coûté au cours de deux guerres mondiales, dont certains historiens ont considéré qu'elles étaient des guerres civiles dans leur dimension européenne⁶. La Politique agricole commune, dans le périmètre qui a été le sien, incarnait cette ambition de dépasser les nationalismes. La pensée du philosophe allemand récemment disparu, Jürgen Habermas, allait dans ce sens, celui d'une Europe fédérale, dont il n'avait cessé de vanter les vertus depuis les années 1980 et qu'il réaffirma en 2000. Il indiquait que l'une des clés de la réussite de ce projet était celle de l'implication des citoyens européens, et, par ailleurs, le consentement des États à renoncer, au moins partiellement, à leurs prérogatives nationales⁷. Or, la réalité de l'UE, c'est la résurgence des nationalismes, consacrant des forces centrifuges qui désormais ébranlent la cohésion européenne. En 2015, le diagnostic que portait Pierre Hassner sur l'état du monde et sur celui de l'UE, se situait à l'opposé de la vision irénique d'Habermas⁸. Le secteur agricole est de ce point de vue en première ligne dans cette dislocation rampante des 27. Il est même

LA RÉALITÉ DE L'UE,
C'EST LA RÉSURGENCES
DES NATIONALISMES

⁶ Enzo Traverso *A feu et à sang. De la guerre civile en Europe, 1914-1945*, éditions Stock, coll. « Un ordre d'idées », 2007.

⁷ Jürgen Habermas, *Après L'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Éditions Fayard, 2000.

⁸ Pierre Hassner, *La revanche des passions. Métamorphoses de la violence et crises du politique*, Éditions Fayard, 2015.

probable que la perspective de l'élargissement à l'Ukraine, puis à d'autres pays par la suite (Albanie, Serbie, Monténégro, Bosnie-Herzégovine...) exacerbe ces tensions politiques et économiques. L'Union européenne, les forces économiques qui en constituent le noyau dur, en ont manifestement décidé autrement. Cet autrement, c'est-à-dire la résurgence et l'affirmation des nationalismes depuis la dislocation du bloc soviétique et l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union, touche le secteur agricole, qui symbolisait depuis 1962 une certaine idée de l'Europe « communauté ». Il n'y a pas, par conséquent, à s'étonner de la défiance désormais exprimée par les agriculteurs envers l'UE. Le baromètre *Vox Agri* a récemment montré qu'en 1998, les agriculteurs étaient 32 % à avoir confiance en l'Europe, 37 % envers le Parlement européen, contre respectivement 8 et 7 % un quart de siècle plus tard.

LES RISQUES DE CRISES POLITIQUES NE SONT PLUS UNE HYPOTHÈSE FARFELUE

Il faut prendre la mesure de la gravité de ce qui est en train de se produire au sein même de l'UE, et en particulier en matière d'agriculture. Un indice laissait entendre que nous changions d'époque. Cet indice, ce fut l'absence de toute célébration du soixantième anniversaire de la Pac en 2022. Ni la Commission, ni les États membres, n'ont daigné revenir sur cette création de ce qui aura été jusque-là la seule politique commune durant toutes ces décennies. Les risques de crises politiques ne sont plus une hypothèse farfelue, ils sont au contraire bien réels. On sait notamment que la présidente de la Commission fait l'objet de dépôts réguliers de motions de censure. Si elles n'aboutissent pas, elles dénotent une crise de confiance entre le Parlement et la Commission européenne. À l'heure où les tensions internationales auraient dû inciter la Commission à accorder à l'agriculture une priorité absolue, on assiste *a contrario* à ce qu'il faut bien qualifier de renoncement. Si l'agriculture a lourdement contribué à la construction européenne, elle pourrait alors être le vecteur de sa déconstruction. Les deux années à venir seront assurément décisives pour le futur de l'UE. Avec ce CFP, il semble assurer que l'euroscpticisme, déjà bien installé dans le secteur agricole, risque de s'amplifier⁹. ■

⁹ Sur cet euroscpticisme émanant des agriculteurs, voir Thierry Pouch, « Les relations tourmentées des agriculteurs français avec l'Europe », *Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, numéro 197, p. 41-50.