

PAC et négociations budgétaires européennes : comment la position française pourrait-elle évoluer sous l'effet de chocs importants ?

Elsa Régnier, Aurélie Catallo, Pierre-Marie Aubert, Nathalie Bolduc (Iddri)

La politique agricole commune (PAC) a été un levier majeur de l'évolution des systèmes agricoles français et européens. La transformation de notre système agricole, inévitable pour mieux prendre en charge tant les enjeux socio-économiques qu'environnementaux, suppose donc une évolution de cette même PAC. Or, une partie des grandes orientations de la PAC se décident au moment des négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) (Régnier *et al.*, 2023), principalement menées par les États membres au sein du Conseil européen.

Cette *Étude* analyse la position française sur le volet agricole du CFP pour comprendre à quelles conditions elle pourrait évoluer. En mettant en lumière les dynamiques politiques internes qui structurent les prises de décision sur ce dossier, elle questionne les freins et opportunités pour une réforme ambitieuse du prochain CFP afin d'en faire un des leviers de transformation du système alimentaire.

MESSAGES CLÉS

Lors des négociations sur le CFP, la France défend le maintien d'un budget élevé pour la PAC, notamment de son premier pilier qui finance les aides directes aux agriculteurs. Cette position doit sa stabilité au cours des 20 dernières années (2003 étant la date d'entrée en vigueur de la structure actuelle de la PAC) à une convergence d'intérêts entre trois acteurs clés dans l'élaboration de la position française sur le CFP :

- l'Élysée et le ministère de l'Agriculture, qui y voient une manière de maintenir de bonnes relations avec le syndicalisme majoritaire et plus généralement le monde agricole ;
- et le ministère de l'Économie et des Finances, favorable au budget du premier pilier de la PAC en raison de son bon taux de retour.

Sans « choc majeur », la France devrait continuer de défendre le premier pilier de la PAC qui, en l'état actuel, n'encourage pas l'adoption de pratiques agricoles vertueuses. Cette *Étude* analyse ainsi

deux chocs (l'élargissement de l'UE et la multiplication des crises environnementales et sanitaires touchant le monde agricole et le système alimentaire en général) possiblement structurants pour l'avenir des négociations budgétaires et à même de modifier les intérêts français sur le CFP, et donc la position de Paris lors de sa négociation.

Ces événements pourraient ouvrir une fenêtre d'opportunité pour réformer la PAC, *via* le CFP. Cela pourrait passer par une nouvelle clé de répartition du budget du premier pilier ainsi que par une plus grande mutualisation des financements alloués à la gestion des risques. Ces deux options sont abordées dans cette *Étude* à titre illustratif ; cependant, rien ne permet d'affirmer que, si elles conduisaient à des changements forts, ceux-ci seraient effectivement positifs sur le volet environnemental. Des travaux complémentaires seraient nécessaires en la matière.

PAC et négociations budgétaires européennes : comment la position française pourrait-elle évoluer sous l'effet de chocs importants ?

Elsa Régnier, Aurélie Catallo, Pierre-Marie Aubert, Nathalie Bolduc (Iddri)

1. INTRODUCTION	5
2. L'ARCHITECTURE DE LA PAC SE DÉCIDE AU MOMENT DES NÉGOCIATIONS SUR LE CFP	5
2.1. Une nécessaire transformation de la PAC	5
2.2. Les négociations du CFP : un moment charnière pour la PAC	6
2.3. Verdir la PAC à budget constant ? Les contraintes du prochain CFP	7
3. DES DYNAMIQUES ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES QUI FAVORISENT LE PREMIER PILIER DE LA PAC EN FRANCE	8
3.1. L'Élysée, Bercy et le MASA : des intérêts convergents vers la défense du FEAGA	8
3.2. Une position française peu propice au verdissement de la PAC	9
4. L'ÉVENTUALITÉ D'UN ÉVÉNEMENT D'AMPLEUR QUI REBATTRAIT LES CARTES	10
4.1. Le processus d'élargissement de l'UE : une opportunité pour faire de la PAC un levier de la transition agroécologique	10
4.2. Repenser la gestion des crises agricoles dans un contexte de changement climatique	11
5. CONCLUSION	13
BIBLIOGRAPHIE	14

1. INTRODUCTION

La transition vers des systèmes alimentaires durables – pour l'environnement, les agriculteurs et la société dans son ensemble – nécessite une transformation des soutiens publics actuellement apportés à ce secteur. Or, les politiques agricoles sont caractérisées par un ensemble de verrous institutionnels, économiques et politiques limitant les possibilités de réforme. Cette *Étude* analyse les verrous structurant les négociations du cadre financier pluriannuel (CFP) et explore les brèches dont la France pourrait se saisir lors des négociations du prochain CFP pour accompagner le verdissement du budget de la PAC.

La première section de cette *Étude* revient sur l'importance des négociations sur le CFP pour transformer le système agricole et présente également le contexte de négociation du prochain CFP qui débutera dès 2025. La deuxième section analyse les principaux déterminants de la position française sur le CFP afin d'identifier les verrous existants. Ces derniers, à la fois politiques

et budgétaires, permettent de comprendre qu'en l'absence de choc majeur, Paris devrait continuer de défendre le premier pilier de la PAC, pourtant peu juste socialement (Chatellier & Guyomard, 2020) et peu favorable aux pratiques écologiques (Haut Conseil pour le climat, 2024). La dernière partie explore deux « chocs majeurs » qui pourraient modifier les intérêts français sur le CFP et donc la position adoptée par Paris, ouvrant une fenêtre d'opportunité pour penser une transformation de la PAC en faveur d'un modèle agricole plus durable.

2. L'ARCHITECTURE DE LA PAC SE DÉCIDE AU MOMENT DES NÉGOCIATIONS SUR LE CFP

2.1. Une nécessaire transformation de la PAC

La politique agricole commune, qui concentre aujourd'hui près d'un tiers du budget européen, a eu un rôle structurant dans l'évolution des systèmes agricoles européens (Détang-Dessendre & Guyomard, 2020). Les aides directes de la PAC représentent en moyenne 88 % du revenu courant avant impôt (RCAI) chez les agriculteurs français, 63 % au niveau européen (Chatellier & Guyomard, 2020).

La PAC est structurée en deux piliers. Le premier pilier concentre l'essentiel des aides PAC (73 % en France, 65 % au niveau européen en 2022 ; Commission européenne, 2023b) et est financé entièrement par le budget européen via le fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Il repose sur des aides directes versées aux agriculteurs chaque année. Le second pilier, co-financé par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et les budgets nationaux, regroupe des mesures à vocation territoriale et environnementale. La PAC inclut également l'organisation commune des marchés (OCM), qui représentait 7 % du budget du FEAGA en 2022 (Commission européenne, 2023c).

ENCADRÉ 1. MÉTHODOLOGIE

Cette *Étude* repose sur un travail de recherche basé à la fois sur la littérature existante (grise et académique) et la réalisation d'une trentaine d'entretiens semi-directifs menés entre janvier 2023 et février 2024 avec des membres du gouvernement français (Secrétariat général des affaires européennes, ministère de l'Économie et des Finances, ministère de la Transition écologique, ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, Représentation permanente de la France auprès de l'UE, 9), des institutions européennes (Parlement et Commission, 7), des représentants de la profession agricole (syndicat et chambre d'agriculture, 2) et des experts (10). Ce travail a donné lieu à un [billet de blog](#) sur les négociations de la PAC en février 2023 et à un [Décryptage](#) sur celles du cadre financier pluriannuel en juin 2023.

Aujourd'hui, trois dispositifs contribuent à verdir la PAC¹ : la conditionnalité, les éco-régimes et les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC). La conditionnalité rend obligatoire le respect de certains textes européens et de « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE) pour être éligible aux aides surfaciques de la PAC – la conditionnalité concerne 90 % de la surface agricole utilisée (SAU) européenne. Les éco-régimes, qui représentent 25 % du premier pilier, sont optionnels : ils permettent d'obtenir un paiement additionnel, plus ou moins élevé, en cas de respect d'un cahier des charges élaboré par les États membres dans le cadre de leur plan stratégique national (PSN). Enfin, les MAEC, rattachées au second pilier, accompagnent les agriculteurs engagés dans des pratiques vertueuses en octroyant des financements supplémentaires, sur la base de contrats pluriannuels, afin de compenser les surcoûts et manques à gagner induits par ces pratiques. Les MAEC couvraient 13 % de la surface agricole européenne en 2019.

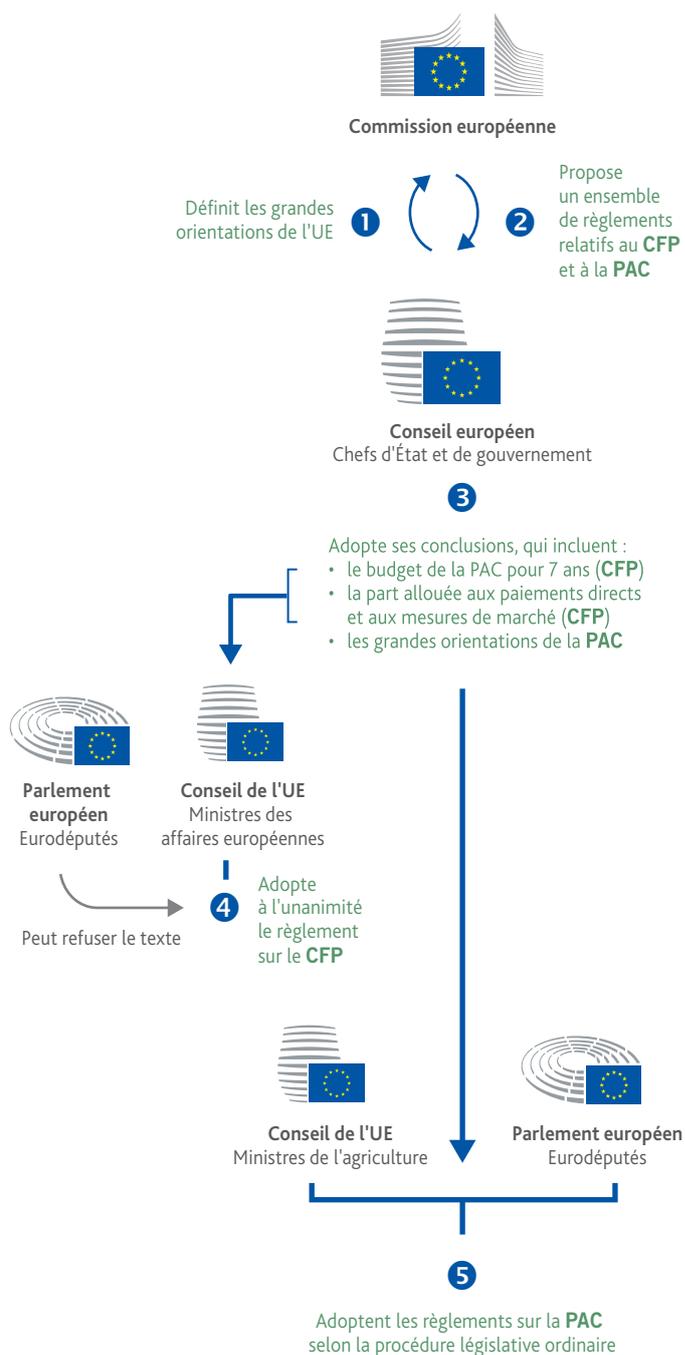
Cependant, ces mesures n'ont pas permis de répondre aux nombreux défis environnementaux auxquels font face les agriculteurs aujourd'hui (Fosse, 2019 ; Midler *et al.*, 2023 ; Haut Conseil pour le climat, 2024). La conditionnalité est par ailleurs mal reçue par le monde agricole : les normes environnementales sont accusées d'entraver la production – et donc de menacer leur revenu – tout en compliquant le métier en ajoutant des charges administratives jugées excessives (Aubert & Catallo, 2024).

Si le besoin de faire évoluer la PAC est donc largement exprimé, les raisons qui motivent cette évolution comme la nature des transformations à engager sont en revanche bien moins consensuelles. Or quel que soit le modèle promu, l'architecture globale de la PAC se décide au moment des négociations sur le cadre financier pluriannuel.

2.2. Les négociations du CFP : un moment charnière pour la PAC

Le CFP définit les plafonds de dépenses des différents programmes européens, dont la PAC, pour au moins cinq ans (sept ans dans la pratique). Il est adopté à l'unanimité par le Conseil de l'UE après approbation du Parlement européen. Cependant, compte tenu de la sensibilité politique du CFP qui, *via* l'allocation du budget européen, définit les grandes orientations politiques de l'UE, les négociations sur ce texte se déroulent principalement au niveau du Conseil européen, qui réunit les chefs d'État et de gouvernement. Les décisions qu'ils prennent, inscrites dans les conclusions du Conseil européen, sont ensuite reprises en l'état dans les mandats de négociation du Conseil de l'UE (Crowe, 2016). La position du Conseil tend par la suite à prévaloir lors des trilogues avec le Parlement et la Commission. Cela explique le rôle structurant que joue le Conseil européen pour le CFP, mais aussi pour la PAC. (figure 1).

FIGURE 1. Parcours législatifs du CFP et de la PAC



En effet, pour s'entendre sur le budget pluriannuel de l'UE, les chefs d'État et de gouvernement définissent les grandes orientations des politiques financées. Il s'agit pour la PAC de sa structure en deux piliers, du taux de cofinancement des différentes mesures du FEADER, du caractère obligatoire ou non du plafonnement des aides directes, ainsi que de tout autre élément d'orientation que souhaiteraient inclure des États membres. En outre, le budget de la PAC est pré-alloué : lors des négociations du CFP, le Conseil

¹ Les données pour ce paragraphe sont issues de l'article suivant : Thoyer, S., & L'école, P. (2023). « Quel bilan dresser de la PAC ? ». Cahiers français 1 (431): 64-71.

européen définit les enveloppes reçues par chaque État au titre des deux piliers. Cela a deux conséquences majeures par la suite : d'une part, cela incite les États membres à rendre le versement de ce fonds, considéré comme dû, quasi automatique : ils tentent dès lors de minimiser les mécanismes de conditionnalité et de paiement basé sur les performances et les résultats (Matthews, 2018) ; d'autre part, les acteurs souhaitant réformer la PAC ne peuvent utiliser l'argument budgétaire comme levier de négociation. Pour Alan Matthews, l'échec du verdissement de la PAC lors de la réforme de 2013 s'explique en partie par l'absence de menace sur le budget de la PAC une fois le CFP adopté : « *les groupes d'agriculteurs, les États membres et les députés européens favorables au statu quo pouvaient affaiblir l'ambition des propositions sans avoir à craindre que cela n'entraîne une nouvelle réduction du budget de la PAC* » (Matthews, 2015).

Acter du verdissement de la PAC au moment des négociations sur le CFP est non seulement nécessaire pour accroître l'ambition environnementale des politiques agricoles européennes, mais présente aussi plusieurs autres avantages. Cela permet de rompre avec « l'exceptionnalisme agricole » qui caractérise les négociations sur la PAC (Skogstad, 1998 ; Régnier & Aubert, 2023) et donc de potentiellement porter un agenda plus progressif. De plus, inscrire une telle ambition environnementale dans l'architecture budgétaire permet de pérenniser et de consolider la promotion de pratiques agricoles vertueuses ; à défaut, les mesures vertes de la PAC font fréquemment l'objet d'exemptions et de dérogations (Dupuy, 2024).

2.3. Verdir la PAC à budget constant ? Les contraintes du prochain CFP

La Commission européenne doit publier une proposition de règlement pour le CFP 2028-2034 au plus tard le 1^{er} juillet 2025. Des échanges commencent dès à présent entre la Commission et les États membres : ces derniers lui communiquent leurs priorités et lignes rouges pour le prochain CFP.

La révision à mi-parcours du CFP 2021-2027, qui s'est achevée en février 2024 après plusieurs mois de négociations, a mis en lumière la réticence des États membres à contribuer davantage au budget européen malgré les nombreux défis auxquels l'UE doit répondre : guerre en Ukraine, transition énergétique et numérique, compétition industrielle des États-Unis et de la Chine, pression migratoire, hausse des taux d'intérêt. En outre, lors de cette révision, il a été décidé qu'1,1 milliard d'euros provenant de la PAC et des fonds de cohésion serait redéployé vers d'autres programmes (Conseil européen, 2024). S'il est précisé qu'aucune enveloppe nationale ne sera affectée – les États membres ayant décidé de rogner sur les frais de fonctionnement de la PAC au niveau de la Commission² –, cette décision traduit un choix politique clair dans un contexte inflationniste qui implique une diminution de la valeur réelle des aides perçues par les agriculteurs.

En effet, si la PAC reste une politique centrale dans l'architecture européenne, son importance tend à décroître : la part du budget européen y étant consacrée est passée de près de 60 % en 1988 à 30 % aujourd'hui (European Commission, 2021). Cette tendance pourrait s'accroître dans le prochain CFP. Les dépenses de l'UE se multiplient et les priorités des chefs d'État et de gouvernement évoluent aux dépens des politiques historiques que sont la PAC et la cohésion. En outre, le remboursement des intérêts du plan de relance post-Covid 19 constitue une pression supplémentaire sur le budget européen puisqu'il devrait représenter entre 14 et 15 milliards d'euros chaque année, soit 7 % du budget européen (Begg, 2023). Les nouvelles ressources propres censées rembourser ces sommes tardent à être adoptées et les appels à un nouvel emprunt commun sont pour l'instant fermement rejetés par un certain nombre de pays. Dans ce contexte, il est probable que le budget de la PAC diminue au cours de la prochaine programmation ou au mieux se maintienne en euros courants – ce qui revient à une diminution de l'enveloppe réelle touchée par les agriculteurs dans un contexte inflationniste.

Le contexte budgétaire et politique semble donc indiquer qu'au mieux, le budget de la PAC pourrait être maintenu, mais qu'il sera plus probablement amputé. Pour autant, comme dans la plupart des autres secteurs, la vaste majorité des acteurs s'accordent sur le fait que sans financement additionnel, la transition ne pourra se faire. Cela soulève trois ensembles de questions³ :

(i) Quelles sont les transformations jugées les plus importantes/urgentes ? Quels investissements nécessitent-elles ?
(ii) À combien s'élèvent ces différents coûts, sur quelle période s'étaleraient-ils ?

(iii) Comment pourraient être pris en charge ces investissements ? Avec quelles conséquences sur les coûts de production et/ou le prix final au consommateur ?

Si, dans certains secteurs, des consensus existent sur les points 1 voire 2, et permettent de réfléchir au troisième type de question, rien de tel en agriculture. En l'absence de tels compromis politiques, il est difficile de se prononcer sur le rôle de la PAC dans le financement de la transition. L'objet de cette *Étude* n'est cependant pas de traiter de la question du financement de la transition agricole, mais (i) d'analyser les déterminants du positionnement français sur le budget dédié à la politique agricole (section suivante), pour (ii) explorer des scénarios qui pourraient faire évoluer ce positionnement en vue d'une plus grande attention portée aux enjeux environnementaux – sans se prononcer à ce stade sur les montants en jeu ni les modalités exactes de leur déploiement (section 4). Il s'agit ainsi de questionner les conditions de possibilité d'une transformation de la PAC dans l'objectif d'accompagner les systèmes agricoles vers des modes de production durables. Si cette analyse n'est pas transposable aux autres pays européens, en raison des différences institutionnelles, culturelles et économiques entre les 27, elle donne cependant à voir le caractère structurel des positions défendues.

² 0,5 % du budget de la PAC est géré directement par la Commission : https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en?prefLang=fr

³ Questions qui ne sont pas directement l'objet de cette *Étude*.

3. DES DYNAMIQUES ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES QUI FAVORISENT LE PREMIER PILIER DE LA PAC EN FRANCE

3.1. L'Élysée, Bercy et le MASA : des intérêts convergents vers la défense du FEAGA

L'accord sur le CFP est considéré comme l'une des négociations les plus importantes au niveau européen. Elle mobilise de nombreuses ressources sur une période d'au moins deux ans, tant au niveau national que communautaire. Cinq acteurs sont particulièrement importants dans l'élaboration de la position française : le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), la direction du budget (DB), le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (MASA), la Représentation permanente auprès de l'UE et l'Élysée.

Le SGAE, placé sous l'autorité du Premier ministre, est chargé de coordonner la position des différents ministères sur toutes les politiques européennes, y compris budgétaires. Il organise pour cela de nombreuses réunions au cours desquelles chaque bureau fait valoir sa position sur le CFP. Tous les ministères n'ont pas le même poids lors de ces négociations : le ministère de l'Agriculture, en raison de l'ancienneté de la PAC (entrée en vigueur en 1962) et de l'importance de sa dotation, est le ministère sectoriel avec le plus de pouvoir. Le MASA peut en outre compter sur le soutien de la DB, rattachée au ministère de l'Économie et des Finances, qui est en première ligne sur le CFP. La DB défend

plus spécifiquement le FEAGA (qui finance le premier pilier de la PAC) en raison du bon taux de retour dont bénéficie la France sur ce fonds. Si une pluralité de facteurs (historiques, électoraux, culturels) participe à expliquer la position d'un État lors des négociations budgétaires, le taux de retour, à savoir la différence entre les montants versés par un État au budget européen et les retours qu'il obtient au titre des politiques communes, est central (Saurel, 2018).

La question du taux de retour se pose dans son ensemble – l'État est-il contributeur net au budget européen ou bénéficiaire net, c'est-à-dire donne-t-il plus d'argent au budget commun qu'il n'en perçoit et inversement ? – et déclinée par politique. En effet, les financements des différents programmes européens ne sont pas alloués selon les mêmes critères : certains programmes vont bénéficier aux régions les plus pauvres quand d'autres vont profiter à celles les plus avancées en matière de recherche par exemple. Les États mesurent leur avantage comparatif grâce au taux de retour, qui correspond à la part de l'enveloppe de cette politique qu'ils perçoivent. Pour la France, le taux de retour du FEAGA est de 19 % : cela signifie que 19 % des fonds du FEAGA vont à Paris⁴. Il est de 11 % pour le FEADER, qui finance le second pilier de la PAC, ce qui correspond à la moyenne des taux de retour perçus par la France (Tableau 1).

Comme le montre le **Tableau 1**, le FEAGA présente le meilleur taux de retour pour la France (d'autres programmes en gestion directe bénéficient également d'un bon taux de retour, mais ils sont moins conséquents en volume, cf. Figure 2), ce qui

⁴ Les données sont issues de : Cour des comptes (2023a). « L'impact du budget européen sur le budget de l'État ». Paris, Cour des comptes.

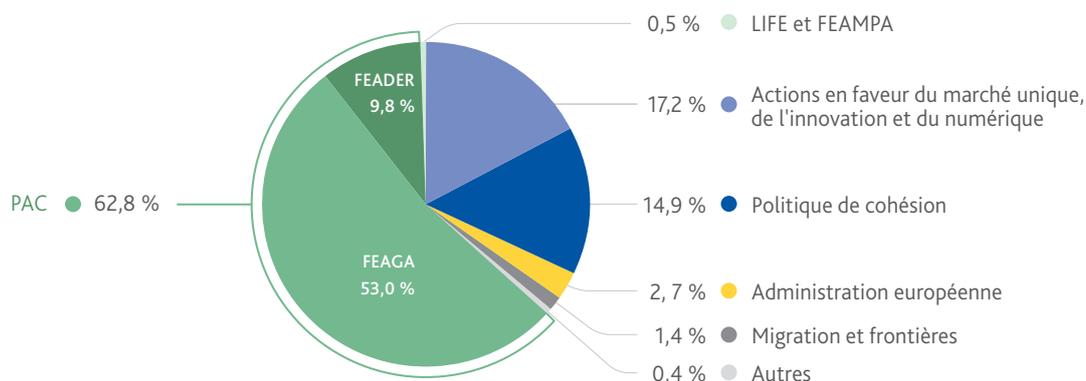
TABLEAU 1. Taux de retour prévus sur la période 2021-2027 des fonds en gestion partagée*

Rubriques CFP 2021-2027	Programmes ayant des enveloppes pré-allouées	Enveloppe française sur la période 2021-2027 (en Md€)	Taux de retour prévu sur la période 2021-2027
Ressources naturelles – PAC	Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)	54,8	19 %
	Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	10,53	11 %
	Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA)	0,56	11 %
Cohésion, résilience, valeurs	Fonds européen de développement régional (FEDER)	9,07	4 %
	Fonds social européen + (FSE +)	6,675	7 %
	Fonds de transition juste (FTJ)	0,84	4 %
	Fonds de cohésion (FC)	-	0 %
Migration et frontières	Fonds pour la sécurité intérieure (FSI)	0,098	7 %
	Fonds asile migration et intégration (FAMI)	0,84	13 %
	instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGVF)	0,204	6 %
Total		83,6	11 %

* Il s'agit des fonds dont la gestion est partagée entre l'UE et les États membres ; ils représentent environ 70 % des programmes du CFP et sont pré-alloués aux États membres lors des négociations du CFP. Il existe deux autres modes de gestion des fonds européens : la gestion directe assurée par la Commission européenne, dont les fonds sont attribués sur la base d'appels à projet, et la gestion indirecte assurée par des organisations partenaires ou d'autres autorités, qui concerne principalement le budget alloué à l'aide humanitaire et au développement international. Bien que les États aient la capacité d'estimer le taux de retour qu'ils peuvent espérer au titre de ces fonds, non pré-alloués, ces données ne sont pas rendues publiques. Pour plus d'informations, voir : <https://commission.europa.eu/>

Source : auteurs, d'après données Cour des comptes (2023a)

FIGURE 2. Répartition du budget européen touché par la France par rubriques sur la période 2014-2021



Source : auteurs, d'après données Cour des comptes (2023a)

explique le soutien indéfectible de Bercy au premier pilier de la PAC lors des négociations sur le CFP. (Figure 2)

Le MASA peut également compter sur le soutien de l'Élysée, qui définit les priorités françaises pour le CFP et rend les arbitrages les plus sensibles politiquement. Ce soutien s'explique par des raisons budgétaires – l'Élysée n'étant pas insensible à la logique du taux de retour – et politiques, à savoir l'expression d'un soutien au monde agricole français, fortement dépendant des subventions de la PAC. À cela s'ajoute l'importance de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), syndicat agricole majoritaire, dans la conception de la politique agricole française (Colson, 2008 ; Logvenoff, 2022). La FNSEA prône, *a minima*, le maintien du budget de la PAC. Pour défendre cette position, ce syndicat a accès à l'ensemble des acteurs clés élaborant la position française.

Le budget de la PAC, et notamment du FEAGA, est donc défendu par le MASA, Bercy et l'Élysée. La convergence des intérêts de ces trois acteurs ainsi que leur caractère structurel expliquent la pérennité de la position française sur la PAC lors des négociations sur le CFP, et ce en dépit des alternances politiques. Le processus d'adoption du CFP renforce par ailleurs la stabilité de la structure globale du budget européen : chacune des négociations prend comme point de départ le cadre préexistant et doit aboutir à un compromis entre les 27. Il est ainsi plus facile de maintenir de précédents acquis que de pousser pour l'adoption de nouveaux programmes (Stenbæk & Jensen, 2015 ; Kaiser, 2019).

3.2. Une position française peu propice au verdissement de la PAC

Comme indiqué dans la section 2, les prochaines négociations sur le CFP s'annoncent extrêmement tendues, rendant probable une diminution du budget de la PAC, malgré la forte opposition d'une partie des États membres, dont la France.

Si Paris ne parvenait pas à empêcher une diminution globale du budget de la PAC, la configuration politique exposée précédemment serait susceptible de conduire la France à défendre un maintien du FEAGA, au détriment du FEADER.

Une telle position susciterait très probablement des contestations, notamment de la part des principaux bénéficiaires du second pilier et en particulier de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN)⁵, à savoir les représentants de certains territoires (par exemple, Auvergne-Rhône-Alpes ou Occitanie) et de la filière bovine. Le ministère en charge de l'Environnement soutient également le second pilier de la PAC en raison des mesures à caractère environnemental qu'il finance. Cependant, la logique budgétaire défendue par Bercy tend à prévaloir lors des négociations interministérielles sur le CFP.

Or, une diminution plus importante du FEADER au profit du FEAGA pourrait se traduire par une baisse des crédits alloués aux pratiques agricoles les plus respectueuses de l'environnement, principalement financées par le second pilier de la PAC. Au contraire des aides directes du premier pilier, allouées en fonction de la surface agricole cultivée et non de pratiques – et ce malgré la mise en place de dispositifs censés verdir le FEAGA, comme le paiement vert lors de la programmation 2014-2022⁶ et les éco-régimes depuis 2023⁷ –, celles du second pilier, notamment les MAEC, ciblent davantage des objectifs précis (Fosse, 2019) et se révèlent plus efficaces pour rémunérer des pratiques agricoles vertueuses bien que moins dotées que les aides du premier pilier⁸.

⁵ L'ICHN représente près de la moitié de l'enveloppe FEADER en France.

⁶ Un rapport de la Cour des comptes européenne estimait en 2017 que le paiement vert n'induisait pas « d'effets bénéfiques considérables pour l'environnement et le climat » : Cour des comptes européenne (2017). « Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement ». Rapport spécial 21/2017. Bruxelles, Cour des comptes européenne.

⁷ En France, 99,6 % des exploitations agricoles métropolitaines devraient avoir accès au moins au premier niveau d'aide de l'éco-régime sans modifier leurs pratiques : Lassalas, M., Chatellier, V., Détang-Dessendre, C., Dupraz, P., & Guyomard, H. (2023). « L'accès à l'éco-régime français de la PAC par la voie de la certification environnementale ». *Économie rurale* 2 (384): 59-76.

⁸ Si un transfert du pilier II vers le pilier I serait dommageable pour l'environnement pour toutes les raisons évoquées, cela ne signifie pas pour autant que le maintien du FEADER serait, en soi, suffisant pour accélérer la transition. Voir aussi : Kroll, J.-C., Trouvé, A., & Kirsch, A. (2017). « Aides directes et environnement : la politique agricole commune en question en question ». *Économie rurale* 3(359): 121-139.

Pour résumer, en cas de baisse du budget de la PAC, les intérêts français (structure des retours, importance politique du monde agricole représenté par la FNSEA) devraient conduire Paris à défendre une diminution plus importante des crédits alloués au FEADER afin de maintenir le budget du FEAGA, entraînant un affaiblissement des ambitions environnementales de la PAC. Dans un scénario tendanciel, la France est donc susceptible de défendre un budget européen encore plus défavorable à la transition agroécologique lors des prochaines négociations sur le CFP que la situation actuelle. Un maintien du budget de la PAC permettrait au mieux de sauvegarder les mesures vertes de la PAC dont les limites ont été rappelées dans la première section.

4. L'ÉVENTUALITÉ D'UN ÉVÉNEMENT D'AMPLEUR QUI REBATTRAIT LES CARTES

Ainsi, seul un événement à même de modifier structurellement les intérêts des principaux acteurs impliqués dans les négociations sur le CFP (en modifiant la structure des retours français par exemple, ou les besoins des agriculteurs en termes de soutien public) pourrait conduire la France à adopter une position différente sur le budget de la PAC, possiblement davantage favorable à la transition agroécologique, et permettre de sortir des dynamiques de verrouillage – économique, institutionnel et politique – qui caractérisent les négociations sur le CFP.

Cette dernière section tire le fil de deux événements potentiellement structurants (et non exclusifs l'un de l'autre) pour l'avenir des négociations budgétaires et à même de modifier les intérêts français sur le CFP : le processus d'élargissement de l'Union européenne et la multiplication des crises environnementales et sanitaires qui touchent le monde agricole. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un travail prospectif, qui aurait supposé des approfondissements importants tant sur le plan empirique que méthodologique. Il est plutôt question ici d'un exercice de pensée qui nous a semblé utile pour interroger le type de mesures qui pourraient être soutenues par Paris afin de verdir le budget communautaire en matière agricole. L'exploration de ces deux chocs ne vise pas à l'exhaustivité, mais prend plutôt un tour illustratif.

Ces deux événements ont été choisis pour deux raisons ; d'une part, leur impact semble assez important pour faire évoluer la position des acteurs investis dans les négociations du CFP ; d'autre part, la probabilité qu'ils surviennent est élevée – en témoigne la récurrence de leur mention lors de nos entretiens. D'autres chocs pourraient également survenir dans un futur proche et faire l'objet d'un raisonnement similaire.

4.1. Le processus d'élargissement de l'UE : une opportunité pour faire de la PAC un levier de la transition agroécologique

L'attaque de la Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022 a remis à l'agenda la question de l'élargissement de l'UE, en pause

depuis 2013. Neuf pays sont actuellement candidats pour rejoindre l'UE⁹. Les négociations d'adhésion sont différemment avancées selon les États et leur durée n'est pas définie en amont – il est donc impossible d'indiquer dès à présent une date d'entrée pour ces pays. Cependant, la perspective d'un élargissement de l'UE à de nouveaux pays, parmi lesquels l'Ukraine – qui se distingue par la taille de sa population et de sa surface agricole –, pose dès à présent des questions pour le budget de la PAC et le fonctionnement du CFP. Pour rappel, le CFP et la PAC post-2027, sur lesquels débute les discussions, couvriront la période 2028-2034. S'il n'est pas dit que les États candidats seront membres de l'UE d'ici là – malgré l'appel du président du Conseil européen à être prêts à l'élargissement à horizon 2030 –, cette possibilité ne peut être exclue. En outre, l'élargissement pose un ensemble de questions qui ne pourront être réglées en une mandature (Costa & Schwarzer, 2023) : ces deux règlements devront donc, *a minima*, poser les jalons rendant possible l'élargissement.

Plusieurs pays, dont la France et l'Allemagne, estiment que l'UE ne pourra continuer de fonctionner avec les mêmes règles à 35, appelant à la mise en place de réformes institutionnelles. Paris et Berlin défendent par exemple l'extension du vote par majorité qualifiée à tous les domaines au sein du Conseil. Une position appuyée par un groupe d'experts mis en place par les deux pays qui propose également d'étendre la codécision avec le Parlement européen à l'ensemble des procédures législatives, dont celle du CFP (Costa & Schwarzer, 2023). Pour rappel, le CFP est adopté à l'unanimité par le Conseil, après approbation du Parlement. En modifiant les « règles du jeu », ces réformes modifieraient la dynamique des négociations, les rapports de pouvoir, et donc les demandes des États membres. De plus, cela renforcerait le poids des institutions européennes, notamment du Parlement. La position française, n'ayant plus à négocier selon les mêmes règles, ni avec le même poids, pourrait s'en trouver modifiée.

Outre le besoin de réformes institutionnelles, l'élargissement de l'UE pose d'importantes questions budgétaires, notamment pour la PAC. Il est aujourd'hui impossible d'indiquer l'enveloppe que recevraient les États candidats en cas d'adhésion : les montants alloués, corrélés à des facteurs objectivables tels que le produit intérieur brut (PIB) par habitant ou la surface agricole utilisée (SAU), dépendent en grande partie des négociations menées lors du processus d'adhésion. Pour autant, des estimations sont réalisées au niveau national pour accompagner la prise de décision sur la position à adopter. Avant chaque CFP, les États testent différents scénarios de réformes et en observent les conséquences sur leurs taux de retours. Ces évaluations contribuent par la suite à définir leurs positions. Dans la perspective du prochain CFP, des scénarios intégrant l'adhésion de nouveaux États, dont l'Ukraine, sont actuellement réalisés à cadre constant¹⁰.

Si nous n'avons pas accès à ces données, quelques *think tanks* ont publié leurs propres estimations. Un rapport de l'ICDS estime qu'avec les règles du CFP 2021-2027, Kiev recevrait

⁹ L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Macédoine du Nord, la Moldavie, le Monténégro, l'Ukraine, la Serbie et la Turquie. Le Kosovo a déposé sa candidature en 2022, mais n'a pas encore obtenu le statut de candidat.

¹⁰ Bien que, comme nous allons le montrer par la suite, une adhésion à cadre constant ne soit pas considérée comme une option plausible aujourd'hui.

chaque année 20,3 milliards d'euros, dont 10,4 milliards au titre de la PAC (Emerson, 2023). Ces données rejoignent celles de l'institut Bruegel, selon lesquelles Kiev recevrait chaque année 17,7 milliards d'euros, dont 12,1 milliards *via* la PAC (Darvas *et al.*, 2024). Cela représente près d'un cinquième du budget de la PAC en 2022, et ferait de l'Ukraine le premier pays bénéficiaire de cette politique, devant la France.

La Commission et une partie des États européens pourraient tenter de faire adopter certaines des mesures mises en place dans les années 2000 pour minimiser l'enveloppe PAC des nouveaux États membres (phase de transition, montants moyens par hectare plus bas que ceux pratiqués dans les anciens États membres, dotation plus importante *via* les politiques régionales et de cohésion) (Bazin, 2007). Cependant, il semble peu probable que cela suffise à résoudre l'équation budgétaire de la PAC à budget constant – *a fortiori* avec un budget décroissant.

D'une part, les pays rejoignant l'UE pourraient être réticents à adopter certaines de ces mesures : les promesses faites aux pays de l'Est d'une harmonisation des aides financières octroyées par hectare ne sont toujours pas tenues. Lors des deux dernières négociations du CFP (2013 et 2020), cette question a de fait été majeure (Matthews, 2020). Cette réticence pourrait également venir d'une partie des États membres, peu disposés à remettre en place des dispositifs ayant causé tant de remous politiques.

De plus, quelles que soient les mesures mises en œuvre pour minimiser l'enveloppe PAC de l'Ukraine, l'importance de la dotation qu'elle recevrait est surtout liée à sa SAU. Cette dernière constitue aujourd'hui la principale clé de répartition des aides du premier pilier de la PAC : plus un pays a une grande surface agricole, plus il reçoit d'aides directes. Or, l'Ukraine disposait, avant le déclenchement de la guerre, d'une SAU de 41 millions d'ha. À titre de comparaison, celle de la France, premier pays producteur agricole de l'UE, est de 26,8 millions d'ha ; celle des cinq pays des Balkans occidentaux candidats à l'UE est de 8,5 millions d'ha¹¹.

Dans un cas de figure où les coûts de l'adhésion de l'Ukraine seraient également portés par l'ensemble des États membres sans augmentation du budget européen, les crédits reçus par la France au titre de la PAC pourraient diminuer de 18,4 %, soit d'1,7 milliard d'euros en moyenne chaque année selon les estimations réalisées par l'ICDS (Emerson, 2023). Le taux de retour du FEAGA deviendrait alors négatif pour la France. Ainsi, sans modification des règles d'allocation du budget de la PAC, la France pourrait perdre son statut de première bénéficiaire de cette politique et devenir contributrice nette au FEAGA. Cela devrait affaiblir le soutien que Bercy apporte au budget de la PAC lors des négociations interministérielles sur le CFP. De plus, une baisse du FEAGA impliquerait une diminution des aides directes versées aux exploitations agricoles, ce qui risquerait d'attiser un peu plus la colère des agriculteurs dont on a vu les capacités de mobilisation et de blocage ces derniers mois.

Il semble ainsi peu probable que l'élargissement puisse avoir lieu sans réforme substantielle de la PAC, ou *a minima* de la clé de répartition du FEAGA. Or, une modification des modalités

de répartition du budget de la PAC pourrait être l'occasion de repenser le système d'allocation des aides surfaciques de la PAC. En effet, les aides du premier pilier – et certaines du deuxième – sont calculées à partir de la taille de la surface agricole des fermes recevant les aides – ce qui justifie la clé de répartition actuellement en vigueur. Or, ce mode d'allocation favorise les grandes exploitations agricoles, pourtant tendanciellement moins vertueuses d'un point de vue environnemental que les petites exploitations (Lécole & Thoyer, 2022) – même s'il faut se garder d'y voir une équivalence univoque. De plus, il encourage les processus de concentration et de spécialisation des exploitations (Ansaloni & Smith, 2021 ; Bazin, 2007), dont les effets sur les structures paysagères et en retour sur la biodiversité sont bien documentés (Fahrig *et al.*, 2011 ; Hass *et al.*, 2018).

L'adhésion de nouveaux pays pourrait permettre, en amenant à penser à une nouvelle clé de répartition des aides de la PAC entre États membres, à revoir l'allocation des aides entre exploitations en intégrant de nouveaux indicateurs. Cela pourrait être l'occasion d'introduire des indicateurs au service de la transition agroécologique dans l'architecture budgétaire de la PAC. La formulation de propositions quant aux indicateurs à prendre en compte dans l'élaboration de cette nouvelle clé d'allocation mérite de plus amples réflexions.

Ainsi, l'élargissement à de nouveaux pays pourrait faire évoluer les modalités de négociation du CFP – et donc les équilibres de pouvoir – ainsi que les intérêts des principaux acteurs français investis dans les négociations du CFP, rendant possible la défense par la France d'un budget favorable à une agriculture durable. Cela pourrait prendre la forme d'une nouvelle clé de répartition du budget de la PAC basée sur des critères sociaux et environnementaux.

4.2. Repenser la gestion des crises agricoles dans un contexte de changement climatique

Le changement climatique renforce l'intensité et la fréquence des aléas climatiques, tels que les sécheresses et les inondations, ainsi que celle des épizooties, entraînant une forte augmentation des crises qui touchent le monde agricole (OCDE, 2023). Les pertes de récoltes imputables aux sécheresses et aux vagues de chaleur en Europe ont ainsi été multipliées par trois au cours des cinq dernières décennies (OCDE, 2023) ; s'y ajoutent les pertes liées aux gels tardifs, aux inondations, aux tempêtes (Haut conseil pour le climat, 2024). D'après les scénarios du GIEC (2023), ces phénomènes devraient s'accroître au cours des prochaines années.

Les principales mesures mises en place par l'État pour aider les agriculteurs à faire face aux crises sont de différentes natures. Il y a, d'une part, les outils de gestion des risques qui, en France, peuvent être divisés en quatre catégories : (i) les mesures de prévention et de surveillance des risques, qui concernent principalement les risques sanitaires en France¹² ; (ii) les mécanismes de stabilisation des résultats d'exploitation, *via* l'aide au revenu (premier pilier de

¹¹ Commission européenne. « L'agriculture dans les pays concernés par l'élargissement », consulté le 28/02/2024 : https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/enlargement/candidates_fr

¹² Pour le détail des mesures financées, voir le programme 206, « sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation », de la mission « Agriculture, Alimentation, Forêt et Affaires rurales » (AAFAR).

la PAC) et la déduction pour épargne de précaution (une partie des bénéfices de l'exploitation agricole est défiscalisée et mobilisable en cas de difficultés de trésorerie lors de crises) ; (iii) les mécanismes assurantiels (l'État prenant en charge une partie des primes et des cotisations des contrats d'assurance) et les fonds de mutualisation, qui permettent de répartir les coûts en cas de crise ; (iv) les mesures d'adaptation rendant les fermes plus résilientes face aux aléas. D'autre part, les outils mis en place lorsque les crises surviennent, qui consistent principalement en des dépenses d'indemnisation et d'allègements de charges (Bonvillain *et al.*, 2024).

Si l'Union européenne participe au financement de la gestion des risques agricoles (les outils disponibles seront détaillés par la suite), les dépenses d'indemnisation en cas de crises relèvent principalement des États membres. L'UE dispose certes d'une réserve de crise, mais cette dernière n'a été activée pour la première fois qu'en 2022 et est relativement peu dotée : son budget annuel s'élève, depuis 2023, à 450 millions d'euros¹³. Pour comparaison, en 2022 en France, les dépenses d'indemnisation et de gestion de crise ont dépassé les 2 Mds€ – sans compter les dépenses de personnel –, ce qui correspond à près de 40 % du budget prévisionnel du ministère de l'Agriculture cette année-là (Bonvillain *et al.*, 2024). En effet, au cours de ces dernières années, l'augmentation des dépenses publiques liées aux crises agricoles a principalement été portée par le budget national : les dépenses d'aide de crise inscrites au sein de la mission « Agriculture, Alimentation, Forêt et Affaires rurales » ont augmenté de 105 % entre 2019 et 2020 et de 312 % entre 2020 et 2021 (Cour des comptes, 2023b).

Le changement climatique fait entrer le secteur agricole dans un nouveau régime de fréquence et d'ampleur des risques pour lequel les dispositifs d'indemnisation actuellement en vigueur ne semblent plus adaptés. La réforme de l'assurance récolte, adoptée en 2022, illustre la volonté du gouvernement de revoir les mécanismes budgétaires mis en place pour répondre aux crises agricoles. Ce dispositif vise à généraliser le recours à l'assurance récolte et ainsi, à répartir le coût des crises affectant le secteur agricole entre l'État, les agriculteurs et les assureurs. Cependant, il ne saurait suffire à assainir le volet gestion des crises agricoles du budget national : en cas d'aléas exceptionnels, l'État s'engage à indemniser à hauteur de 90 % les pertes subies par les agriculteurs assurés et de 45 % pour les agriculteurs n'étant pas assurés. Face à l'augmentation des aléas climatiques et sanitaires, la question de la pérennité financière des mécanismes assurantiels se pose non seulement pour l'État, mais également pour les assureurs et les agriculteurs (Devot *et al.*, 2023).

Par ailleurs, outre le fait qu'elle ne couvre pas toutes les productions, l'assurance récolte ne participe pas à améliorer la résilience du système alimentaire français et donc à amoindrir les effets négatifs des crises à venir. Elle n'est donc au mieux

qu'une réponse partielle aux deux enjeux que doivent gérer les États : maîtriser leurs dépenses de gestion et d'indemnisation des crises et réduire les vulnérabilités du secteur agricole – ces deux dimensions étant intimement liées.

De nombreux acteurs considèrent l'échelle européenne comme la plus pertinente pour cela : plusieurs pays ont d'ores et déjà appelé à ce que la gestion des risques et l'adaptation au changement climatique occupent une place plus importante dans la PAC (Council of the European Union, 2023), position également défendue par la Commission (Commission européenne, 2023a). Pour le commissaire européen à l'Agriculture, Janusz Wojciechowski, l'UE doit se doter d'un nouvel instrument et d'un budget renforcé pour gérer les crises, parlant même d'un « troisième pilier » de la PAC (Foote, 2023).

Comme rappelé précédemment, tant les enjeux budgétaires que la structure de la PAC sont décidés lors des négociations du CFP. L'augmentation des dépenses liées à la gestion des crises agricoles en France, et dans d'autres pays, ainsi que la mise à l'agenda de ces questions par la Commission, pourraient en faire un sujet central lors des négociations sur le prochain CFP. Or, à budget constant, voire décroissant pour la PAC, la plus grande prise en charge financière des crises agricoles au niveau européen aura des répercussions sur le reste du budget de la PAC. Cela pourrait entraîner des aménagements dans les positions défendues par les acteurs impliqués dans les négociations sur le CFP – ils pourraient par exemple fixer un plafonnement obligatoire¹⁴ –, voire une modification de sa structure générale, via la mise en place d'un troisième pilier par exemple.

Outre ces aspects d'allocation budgétaire des fonds de la PAC, la mutualisation des financements dédiés à la gestion des risques et des crises agricoles nécessiterait la mise en place de nombreux garde-fous, notamment en matière d'adaptation, pour rendre acceptable le décaissement d'argent commun en cas de crise dans un pays. En effet, les chefs d'État et de gouvernement pourraient se montrer réticents à venir en aide à un pays qui n'aurait pas financé des mesures de gestion des risques, parmi lesquelles les mesures d'adaptation qui visent à améliorer la résilience des exploitations et donc à atténuer les besoins d'indemnisation en cas de crise.

Or les mesures d'adaptation ne sont actuellement pas incluses dans la boîte à outils « Gestion des risques » de l'UE. Cette dernière, cofinancée par le FEADER, prévoit deux types de soutien : l'aide à l'assurance récolte et l'aide aux fonds de mutualisation en cas d'aléas sanitaires et d'incidents environnementaux (auxquels peuvent s'ajouter les interventions sectorielles financées par le FEAGA) (European Commission, 2023). Cela ne veut pas dire que l'UE ne participe pas au financement de mesures d'adaptation ; c'est notamment le cas de tout ce qui concourt à l'adoption de pratiques agroécologiques comme les MAEC, l'agroécologie étant un élément clé de l'adaptation (Haut

¹³ Avant 2023, la réserve de crise ne disposait pas de fonds propres. European Commission (2024). « The use of crisis measures adopted pursuant to Articles 219 to 222 of the CMO Regulation ». Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, European Commission.

¹⁴ Dans la PAC 2023-2027, le plafonnement des paiements directs est optionnel : seuls neuf États membres appliquent cette mesure. La France a fait le choix de ne pas l'inclure dans son plan stratégique national, voir : Chartier, O., Folkesson Lilla, C., & Krüger, T. (dir.) (2023). "Mapping and Analysis of CAP Strategic Plans. Assessment of joint efforts for 2023-2027". Brussels, European Commission.

Conseil pour le climat, 2024 ; Cour des comptes, 2024).

Pendant, les mesures agroécologiques financées par l'UE ont des effets limités et ne permettent pas, actuellement, d'améliorer la résilience des fermes sur une large échelle : elles sont trop peu exigeantes (éco-régimes) ou trop peu dotées (MAEC) (Haut Conseil pour le climat, 2024). La mutualisation de la gestion des risques au niveau européen pourrait encourager les États membres à renforcer les moyens alloués aux mesures d'adaptation ; en effet, sans adaptation, le budget alloué à l'indemnisation des crises agricoles pourrait continuer d'augmenter de façon exponentielle, qu'il soit national ou européen.

Pour résumer, les conséquences budgétaires des crises agricoles sont aujourd'hui principalement prises en charge par les puissances publiques nationales, via des mesures d'indemnisation. L'augmentation et l'intensification des aléas climatiques et sanitaires questionnent la pérennité de ce système. La forte augmentation du budget du ministère de l'Agriculture alloué à l'indemnisation de crises ces dernières années pourrait pousser la France, et notamment Bercy, à porter cette question lors du prochain CFP – d'autres États membres ainsi que la Commission se sont d'ailleurs prononcés en faveur d'une plus grande place accordée à la gestion des risques au sein de la PAC. Cela aurait des implications budgétaires puisqu'à budget constant, plus de moyens alloués à la réserve de crises ou à d'autres mécanismes de gestion des risques entraînerait une diminution d'autres postes de dépense – et donc potentiellement la mise en place de mesures modifiant à la marge, si ce n'est de façon plus structurelle, la façon dont est réparti le budget de la PAC. En outre, les dépenses d'indemnisation ne peuvent être pensées indépendamment des questions d'adaptation. Les États membres auraient tout intérêt à renforcer, parallèlement aux fonds d'indemnisation et aux mécanismes assurantiels, la résilience des fermes via la mise en place de pratiques agroécologiques¹⁵. Ainsi, la multiplication des aléas climatiques et sanitaires pourrait pousser Bercy à défendre un budget tourné vers les enjeux d'adaptation afin de réduire ses coûts.

5. CONCLUSION

Si une réforme ambitieuse de la PAC nécessite en amont une refonte du CFP, cela implique un changement de position de la part des principaux acteurs négociant le CFP, à savoir les États membres. En se concentrant sur la France, cette *Étude* a mis en lumière les facteurs expliquant la pérennité des positions nationales lors des négociations sur le CFP.

En l'absence de choc majeur, la France devrait continuer de défendre le budget de la PAC, et notamment du FEAGA aux

dépens du FEADER, qui finance les mesures à vocation territoriale et environnementale. Les évolutions géopolitiques et climatiques pourraient toutefois modifier le cadre des négociations et ainsi ouvrir une fenêtre d'opportunité pour réformer la PAC en profondeur et ancrer, dans son architecture budgétaire, le financement de systèmes agricoles vertueux.

En effet, l'élargissement à neuf nouveaux pays, dont l'Ukraine, pourrait faire évoluer les intérêts de la France, qui passerait de bénéficiaire net du FEAGA à contributeur net, modifiant l'équilibre politique ayant favorisé ce fonds jusqu'à présent. Les trois acteurs clés identifiés dans cette *Étude* – l'Elysée, Bercy et le MASA –, ainsi que la profession agricole principalement représentée par la FNSEA, pourraient dès lors accepter de réfléchir à une nouvelle clé d'allocation du budget de la PAC qui ne soit plus indexée sur l'hectare. L'élaboration d'indicateurs pour cette nouvelle clé, prenant en compte des critères environnementaux et sociaux, constitue une piste pour de futurs travaux de recherche.

La multiplication et l'intensification des aléas climatiques et sanitaires affectant le secteur agricole pourraient également pousser un ensemble d'États membres, dont la France, à revoir l'allocation des fonds de la PAC afin d'octroyer une plus grande place aux outils de gestion des risques ainsi qu'aux mesures d'indemnisation. Pour être pérennes d'un point de vue budgétaire, ces dernières devront être accompagnées de mesures d'adaptation, notamment celles reposant sur l'agroécologie.

Il convient de rappeler, pour conclure, que si ces deux hypothèses ont été pensées séparément pour faciliter le raisonnement, l'élargissement de l'UE et la multiplication des crises touchant le secteur agricole devront être gérés de front par les chefs d'État et de gouvernement, rendant d'autant plus nécessaire une transformation de la PAC au moment des négociations sur le prochain CFP. De plus, d'autres chocs, n'ayant pas été explorés dans cette *Étude*, pourraient également contribuer à modifier les intérêts des acteurs impliqués dans la négociation sur le CFP, tels que la volonté de la Commission de pousser pour une tarification carbone encadrant le système agricole (Bognar, McDonald *et al.*, 2023) ou l'interruption des flux commerciaux avec des pays tiers dont dépendent certains secteurs européens (Loi *et al.*, 2024).

¹⁵ Des mesures adoptées pour faire face au changement climatique peuvent dans certains cas présenter un risque de maladaptation sur le long terme. C'est pourquoi cette partie se concentre principalement sur les mesures d'adaptation issues de l'agroécologie, voir : GIEC. (2022). "Chapter 5: Food, Fibre and Other Ecosystem Products. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change". In *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Cambridge, Cambridge University Press.

BIBLIOGRAPHIE

Ansaloni, M., & Smith, A. (2021). L'expropriation de l'agriculture française. Pouvoirs et politiques dans le capitalisme contemporain. Vulaines sur Seine: Editions du Croquant.

Aubert, P.-M., & Catalo, A. (2024). « Colère des agriculteurs : comment renouer le fil du dialogue ? ». Billet de blog. Paris, Iddri. <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/colere-des-agriculteurs-comment-renouer-le-fil-du>.

Bazin, G. (2007). « Politique agricole commune à l'Est. Premiers résultats ». Le Courrier des pays de l'Est 5 (1063): 11-21.

Bognar, J., McDonald, H. *et al.* (2023). "Pricing agricultural emissions and rewarding climate action in the agri-food value chain". Study commissioned by the Commission's Directorate General for Climate Action. Rotterdam, Trinomics.

Begg, I. (2023). "The EU's Increasingly Complex Finances: A Ticking Bomb?" CESifo - EconPol Forum 24 (4): 16-20.

Bonvillain, T., Rogissart, L. & Feret, S. (2024). « Estimation des dépenses publiques liées aux crises agricoles en France entre 2013 et 2022 ». Etude Climat. Paris, I4CE.

Chartier, O., Folkesson Lilla, C. & Krüger, T. (dir.) (2023). "Mapping and Analysis of CAP Strategic Plans. Assessment of joint efforts for 2023-2027". Brussels, European Commission.

Chatellier, V., & Guyomard, H. (2020). « PAC et revenus agricoles ». In Quelle politique agricole commune demain, 43-61. Versailles, Editions Quae.

Colson, F. (2008). « Que reste-t-il de la cogestion État-profession ? » Pour 1-2 (196-197): 107-13

Commission européenne (2023). "16e rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Exercice 2022". Bruxelles. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0551>

Commission européenne (2023a). « Synthèse des plans stratégiques relevant de la PAC pour la période 2023-2027 : effort conjoint et ambition collective ». Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Bruxelles.

Commission européenne (2023b). "EU spending and revenue 2021-2027". Interactive chart. Consulté le 28/02/2024 : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_en

Commission européenne (2023c). 16e rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Exercice 2022. Bruxelles. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0551>

Conseil européen (2024). « Conclusion du Conseil européen ». 1er février 2024. Bruxelles. <https://www.consilium.europa.eu/media/69882/20240201-special-euco-conclusions-fr.pdf>

Costa, O., & Schwarzer, D. (rapporteurs) (2023). « Naviguer en haute mer : réforme et élargissement de l'UE au XXIe siècle ». Rapport du groupe de travail franco-allemand sur les réformes institutionnelles de l'UE.

Council of the European Union (2023). "The establishment of an efficient, flexible and simple 'ad hoc' financial support mechanism in case of crisis, 14350/23 ». Brussels. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14350-2023-INIT/en/pdf>.

Cour des comptes européenne (2017). « Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéficiaire pour l'environnement ». Rapport spécial 21/2017. Bruxelles, Cour des comptes européenne.

Cour des comptes (2023a). « L'impact du budget européen sur le budget de l'État ». Paris, Cour des comptes.

Cour des comptes (2023b). « Analyse de l'exécution budgétaire 2022. Mission 'Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales' ». Finances et comptes publics. Paris, Cour des comptes.

Cour des comptes (2024). « Le Rapport public annuel 2024. L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique. Volume 2 ». Paris, Cour des comptes.

Crowe, R. (2016). "The European Council and the Multiannual Financial Framework". Cambridge Yearbook of European Legal Studies 18: 69-92.

Darvas, Z., Dabrowski, M., Grabbe, H., Léry Moffat, L., Sapir, A., & Zachmann, G. (2024). "Ukraine's path to European Union membership and its long-term implications" Policy Brief. Bruxelles, Bruegel.

Détang-Dessendre, C. & Guyomard, H. (coord.) (2020). Quelle politique agricole commune demain ? Versailles, Editions Quae.

Devot, A., *et al.* (2023). "The impact of extreme climate events on agriculture production in the EU". Research for AGR Committee. Brussels, European Parliament.

Duplomb, L. (rapporteur) (2019). « La France, un champion agricole mondial : pour combien de temps encore ? » Rapport d'information. Paris, Sénat.

Dupuy, S. (2024). « Les mesures vertes de la PAC sacrifiées sur l'autel des élections européennes ». Contexte, 14/03/2024. https://www.contexte.com/article/agro/les-mesures-vertes-de-la-pac-sacrifiées-sur-lautel-des-elections-europeennes_186132.html?utm_source=briefing&utm_medium=email&utm_content=20893&go-back-to-briefitem=186114.

Emerson, M. (2023). "The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget - and the Importance of Control Valves". Policy Paper. Tallinn, International Centre for Defence and Security.

European Commission, Directorate General for the Budget (2021). "The Evolving Nature of the EU Budget". EU budget policy brief. Luxembourg. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/216223>.

European Commission (2022). Regulation (EU) 2022/1317. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022R1317>.

European Commission (2023a). "Drivers of food security". Commission Staff Working Document.

European Commission (2023b). "Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027). Summary overview for 27 Member States. Facts and figures". Brussels, Agriculture and Rural Development.

European Commission (2024). "The use of crisis measures adopted pursuant to Articles 219 to 222 of the CMO Regulation". Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, European Commission.

Fahrig, L., et al. (2011). "Functional landscape heterogeneity and animal biodiversity in agricultural landscapes". *Ecology letters*, 14 (2): 101-112.

FranceAgriMer (2021). « Compétitivité des filières agroalimentaires françaises » Rapport de synthèse. Montreuil, FranceAgriMer.

Foote, N. (2023). "Dialogue? Coming. A new CAP pillar? Maybe that too". Arc2020, 7/12/2023. <https://www.arc2020.eu/dialogue-coming-a-new-cap-pillar-maybe-that-too/>.

Fosse, J. (coord) (2019). « Faire de la politique agricole commune un levier de la transition agroécologique ». Paris, France Stratégie.

GIEC. (2022). "Chapter 5 : Food, Fibre and Other Ecosystem Products. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change". In *Climate Change 2022 : Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Cambridge, Cambridge University Press.

GIEC (2023). "Summary for Policymakers. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change". Synthesis Report. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genève, GIEC.

Groupe de travail sur la gestion des risques climatiques (2021). « Gestion des risques et développement de l'assurance récolte. Proposition d'un plan stratégique 2023-2030 pour la réforme des calamités agricoles et le développement des assurances récoltes ». Rapport au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation du Groupe de travail.

Hass, A. L., et al. (2018). "Landscape configurational heterogeneity by small-scale agriculture, not crop diversity, maintains pollinators and plant reproduction in western Europe". *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences*, 285 (1872).

Haut Conseil pour le climat (2024). « Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste ». Rapport thématique. Paris, Haut Conseil pour le climat.

Kaiser, R. (2019). "The Multiannual Financial Framework: reforms and path-dependent development of the EU budget". In *Features and Challenges of the EU Budget*, édité par Luca Zamparini et Ubaldo Villani-Lubelli. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.

Kroll, J.-C., Trouvé, A., & Kirsch, A. (2017). « Aides directes et environnement : la politique agricole commune en en question ». *Économie rurale* 3(359): 121-139.

Lassalas, M., Chatellier, V., Détang-Dessendre, C., Dupraz, P., & Guyomard, H. (2023). « L'accès à l'éco-régime français de la PAC par la voie de la certification environnementale ». *Économie rurale* 2 (384): 59-76.

Lécole, P., & Thoyer, S. (2022). « Performances économiques et environnementales des petites exploitations agricoles françaises ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 3: 431-63.

Loi, A. et al. (2024). "Research for AGRI Committee—The dependency of the EU's food system on inputs and their sources". Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Brussels, European Parliament.

Logvenoff, I. (2022). « Lobbying et agriculture : qui sont les acteurs les plus influents ? ». Agra Presse, 19 mai 2022. <https://www.agra.fr/agra-presse/enquete>.

Matthews, A. (2015). "The Multi-Annual Financial Framework and the 2013 CAP Reform". In *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*, edited by Johan Swinnen, 169-89. London, Rowan & Littlefield.

Matthews, A. (2018). "Rethinking EU budget spending on agriculture in the next MFF". Cap Reform (blog). <http://capreform.eu/rethinking-eu-budget-spending-on-agriculture-in-the-next-mff/>.

Matthews, A. (2020). "External convergence debate continues to simmer". Cap Reform (blog). <http://capreform.eu/external-convergence-debate-continues-to-simmer/>.

Metayer, N. (2020). « LIFE AgriAdapt : adaptation durable de l'agriculture au changement climatique ». Rapport final. Toulouse, Solagro.

Midler, E., Pagnon, J., Nadeu, E., & Scheid, A. (2023). "Environmental and climate assessments of CAP Strategic Plans". Brussels, IEEP.

OCDE (2023). *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2023 (version abrégée)*. Adapter l'agriculture au changement climatique. Politiques agricoles : suivi et évaluation. Paris, OECD Publishing.

Régnier, E., Bolduc, N., & Aubert, P.-M. (2023). « Verdir le système agroalimentaire par le biais du budget de l'UE : peut-on réorienter les subventions agricoles ? » Décryptage 05. Paris, Iddri.

Régnier, E., & Aubert, P.-M. (2023). « Faut-il (déjà) penser à la prochaine réforme de la Politique agricole commune ? » Billet de blog. Paris, Iddri. <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/faut-il-deja-penser-la-prochaine-reforme-de-la-politique>

Saurel, S. (2018). *Le budget de l'Union européenne*. Paris, La Documentation française.

Skogstad, G. (1998). "Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States". *Governance* 11 (4): 463-90.

Stenbæk, J., & Jensen, M. D. (2015). "Evading the joint decision trap: The multiannual financial framework 2014-20". *European Political Science Review* 8 (4): 615-635.

Thoyer, S., & Lécole, P. (2023). « Quel bilan dresser de la PAC ? » *Cahiers français* 1 (431): 64-71.

PAC et négociations budgétaires européennes : comment la position française pourrait-elle évoluer sous l'effet de chocs importants ?

Elsa Régnier, Aurélie Catallo, Pierre-Marie Aubert, Nathalie Bolduc (Iddri)

L'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) est un *think tank* indépendant qui facilite la transition vers le développement durable. Il a été fondé en 2001. Pour cela, l'Iddri identifie les conditions et propose des outils pour placer le développement durable au cœur des relations internationales et des politiques publiques et privées. Il intervient à différentes échelles, de celle de la coopération internationale à celle des gouvernements nationaux, locaux et des entreprises, chaque échelle informant l'autre. À la fois institut de recherche et plateforme de dialogue, l'Iddri crée les conditions d'un diagnostic et d'une expertise partagés entre parties prenantes. Il les met en relation de manière transparente et collaborative, sur la base de travaux de recherche interdisciplinaire de premier plan. L'Iddri met ensuite ses analyses et propositions à la disposition de tous. Quatre enjeux sont au cœur de l'activité de l'institut : le climat, la biodiversité et les écosystèmes, l'océan et la gouvernance du développement durable.

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org

Régnier, E., Catallo, A., Aubert, P.-M., Bolduc N. (2024). PAC et négociations budgétaires européennes : comment la position française pourrait-elle évoluer sous l'effet de chocs importants ? *Étude N°01/24*, Iddri, Paris, France.

ISSN 2258-7071

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'ANR au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

elsa.regnier@iddri.org

Institut du développement durable et des relations internationales 41, rue du Four – 75006 Paris – France

www.iddri.org

[IDDRI_ThinkTank](#)