

MOINS DE SOUTIEN, PLUS DE CONCURRENCE, ET L'HYPOTHÈSE DE L'INTÉGRATION DE L'UKRAINE

Quel avenir pour la PAC ?

Actuellement en négociations, la future politique agricole commune (PAC) de 2028 à 2034 suscite de nombreux débats entre États membres. En cause, le budget consacré à l'agriculture, mais aussi aux aides environnementales. Le sujet divise, d'autant que, dans le même temps, se pose la question de l'intégration de l'Ukraine, grande puissance agricole, dans l'Union.

PAR LUCILE LECLAIR *

IL est cinq heures du matin, le soleil perce doucement par la fenêtre du fournil. Au loin, les montagnes des Vosges dessinent un trait irrégulier. Nous sommes à Valleroy-le-Sec, deux cents habitants. « Ma déclaration PAC ? J'ai lutté jusqu'au bout pour la remplir seul », raconte M. Fabrice Felten en tordant une boule grumeleuse d'eau et de farine, issue de sa récolte de blé. Avec ses deux associés, il cultive cinquante-deux hectares de céréales, dont une partie est transformée en pain. Après quinze ans dans le métier, M. Felten dresse un constat : cette politique européenne de soutien au revenu des agriculteurs est devenue de plus en plus complexe. Mais elle reste indispensable au secteur.

Avec ses 54 milliards d'euros en moyenne distribués chaque année à travers l'Union, dont 9 milliards pour la France, la politique agricole commune (PAC) représente deux tiers du résultat courant avant impôt des agriculteurs français – avec de fortes disparités suivant le type de production (1). Mais dans les fermes, on s'inquiète. « Le prochain budget agricole européen de 2028 à 2034 semble annoncer

14 % de subventions en moins à prix constants par rapport au budget de 2021 à 2027 », calcule Eulalia Rubio, chercheuse à l'Institut Jacques-Delors, spécialisée dans les finances publiques européennes.

La confirmation de cette hypothèse conforterait un démantèlement déjà bien engagé, en particulier sous l'influence de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (2). La part de la PAC dans le budget européen est passée de 70 % dans les années 1980 à 25 % au début des années 2020 (3). Selon les estimations les plus pessimistes, la prochaine mouture de la politique commune pourrait ne plus représenter que 15 % du budget européen (4). Depuis longtemps, cette dernière vise moins à assurer la souveraineté alimentaire du Vieux Continent qu'à adapter ses filières à leur intégration dans un marché toujours plus vaste. Sous l'effet de la libéralisation des échanges mondiaux ou de l'élargissement de l'Union.

« Jamais vu de politique si peu commune »

AU volant de son tracteur, la céréalière Laurence Fournier, 51 ans, n'est pas sereine. Après une enfance à Aubepierre-Ozouer-le-Repos (Seine-et-Marne), elle y a repris la ferme familiale. « Je touche une prime qui a diminué de moitié en quinze ans. » Avec l'aide d'un salarié, elle récolte blé, betterave, maïs, colza et lin sur une étendue de deux cents hectares, dans le respect des règles de production européenne. « On est dans le flou. Ça va se passer comme dans l'industrie, on va finir par disparaître ? » L'agricultrice cherche à savoir « si le budget de la PAC va encore diminuer »...

Mais la réponse, personne ne la connaît. La Cour des comptes européenne indique, dans un avis (05/2026) publié le 9 février : « Il se peut que les bénéficiaires aient du mal à prévoir (...) le financement susceptible de leur être alloué. » L'architecture inhabituelle du budget rend délicate toute comparaison entre le programme actuel et celui à venir. La nouveauté du cadre financier âprement discuté entre le Conseil, la Commission et le Parlement ? La future enveloppe agricole pourrait être intégrée, et donc diluée, dans un fonds unique allant de la cohésion territoriale au contrôle aux frontières. Plus généralement on entend, à la Commission européenne, réduire les moyens alloués à ce qu'on appelle parfois les « vieilles politiques ». « Les États moins agricoles ne comprennent pas pourquoi on doit dépenser autant d'argent pour le secteur agricole », explique Eulalia Rubio.

De fait, « jamais on n'a vu de politique aussi peu commune », comme le souligne le président de la commission aux affaires européennes du Sénat, M. Jean-François Rapin. L' élu Les Républicains (LR) perçoit le début d'une renationalisation de la politique européenne. Les États membres avaient déjà vu, depuis 2021, leur rôle renforcé à travers l'élaboration des plans stratégiques nationaux (PSN). La logique pourrait aller un cran plus loin. « On rend progressivement aux États une

forme d'autonomie de décision et une autonomie financière », poursuit-il. À l'avenir, une enveloppe commune minimale pour l'agriculture subsisterait, analyse de son côté Eulalia Rubio, et « pour le reste, ce serait aux États de trancher s'ils souhaitent financer ou non ».

Que décideraient-ils alors ? Chaque État membre choisirait notamment s'il veut contribuer aux aides agroenvironnementales et climatiques. Ainsi désignent-on les « paiements verts », spécifiquement accordés aux exploitations agricoles plus respectueuses de l'environnement. Ils sont actuellement pris en charge à 100 % par l'Union européenne. Bien qu'insuffisants, ces paiements existent aujourd'hui obligatoirement dans les vingt-sept pays. Après 2027, les aides vertes pourraient continuer à exister seulement si l'État membre les finançait à hauteur de 30 %. Implicitement, cela invite les États à se contenter d'autres mesures qui resteraient entièrement financées par l'Union, et à délaissier celles nécessitant ce cofinancement. Le cadre commun de protection de l'environnement pourrait s'effriter.

Qu'en pense la direction générale de l'agriculture de la Commission européenne ? « Chaque pays pourra s'adapter davantage en fonction de son agriculture », nous explique une des hautes fonctionnaires. Les distorsions de concurrence ne vont-elles pas s'accroître ? « Je pense qu'on pourrait se mettre d'accord sur des standards, pour éviter un nivellement vers le bas. » Elle le reconnaît toutefois à demi-mot : l'état d'esprit n'est plus le même. Financer un peu moins l'agriculture veut dire, mécaniquement, être un peu moins exigeant aussi.

Pendant la seconde guerre mondiale, la population a connu le traumatisme de la faim. Ainsi, quand la PAC est lancée, en 1962, il s'agit de se doter d'une capacité pérenne à nourrir le continent. Prix garantis, débouchés européens, subventions à la production : les États membres s'équipent d'outils décisifs. C'est un succès. Mais, à la fin du siècle, pour contribuer à la « mondialisation heureuse », l'Union renonce aux prix garantis. Pour compenser leur diminution, les aides s'accroissent. Et la PAC chemine vers une sorte de revenu minimum agricole.

Aujourd'hui, le marché s'ouvre davantage encore. Jamais l'Europe n'a importé autant de denrées agroalimentaires. Après son entrée en vigueur le 1^{er} mai, l'accord avec le Marché commun du Sud (Mercosur) va encore accentuer cette tendance (5). Les flux en provenance d'Amérique latine – notamment de viande de bœuf, de volaille et de miel – augmentent déjà. Mais, face à une concurrence sans précédent, venant de pays n'ayant pas les mêmes standards de production, la dégradation du soutien public pourrait précariser encore les agriculteurs.

Les exploitations ukrainiennes de plus de cinq cents hectares représentent près de 85 % des terres quand, en France, celles de plus de deux cents hectares ne couvrent que 26 % des surfaces agricoles (6). Cette très forte concentration permettra-t-elle à l'Ukraine de devenir le premier bénéficiaire de la PAC ? Jusqu'ici, plus on a d'hectares, plus on touche d'aides. Mais, d'une part, ce

n'est que lorsque les normes de production sont comparables, par souci d'égalité de la concurrence, que le versement de subventions agricoles européennes peut intervenir. D'autre part, les États membres de l'Est touchent historiquement moins d'aides que les pays fondateurs de l'Ouest. Enfin, la PAC post-2028 pourrait prévoir un plafonnement des revenus par exploitation agricole.

« Prendre le risque de détruire notre agriculture » ?

« COMPTER sur un pays producteur et exportateur en plus, cela peut rendre l'Europe encore plus forte », estime même M. Clément Carteron. Le président pour le Centre-Val de Loire du syndicat Jeunes Agriculteurs ajoute : « Il vaut mieux un concurrent semblable, partageant nos standards de production, qu'un concurrent trop imposant qui produit beaucoup moins cher ! » Le porte-parole ne dissimule toutefois pas un certain malaise. Les produits ukrainiens arrivant sur le sol de l'Union peuvent perturber les marchés. De récents épisodes l'ont rappelé.

2024, de nouvelles clauses sont ajoutées à l'accord de libre-échange entre l'Ukraine et l'Union européenne. Des droits de douane peuvent dès lors être réimposés sur certains produits ukrainiens, tels que le sucre, la volaille ou encore le maïs.

Ce coup de frein au libre-échange n'est pas assez franc, pour M. Nicolas Fortin, secrétaire national de la Confédération paysanne. « Importer des produits pas chers, c'est prendre le risque de détruire notre agriculture. » Que les produits arrivent d'Ukraine ou du Brésil engendre selon lui les mêmes difficultés pour les exploitations agricoles des Vingt-Sept. Et supprimer totalement ou partiellement les taxes douanières revient à « se priver d'une partie de ces recettes, celles-là mêmes qui pourraient aider à financer la PAC ». La Confédération se bat, elle, « pour la souveraineté alimentaire internationale. Cela repose sur l'idée qu'un peuple a le droit de choisir la nourriture qu'il mange, sans mettre en concurrence les paysans ». Le pivot de ce système ? Des prix minimaux d'entrée. M. Fortin avance que « les produits importés en France ne seraient pas payés en deçà des coûts de production des paysans français, tout en tirant vers le haut les revenus des paysans exportateurs ». Soucieux de réciprocité, il ajoute : « Nous refusons aussi les accords de libre-échange quand ils profitent à l'agriculture française uniquement, au détriment de paysans d'autres pays. »

Certains eurodéputés plaident pour un modèle où les aides ne seraient attribuées que si l'agriculture préserve la santé publique, celle des animaux et végétaux, et maintient la qualité des terres, de l'air et de l'eau. « Quand une politique a réussi, c'est qu'elle a changé le monde et puisque le monde a changé, alors il faut changer de politique », disait Edgard Pisani, ministre de l'agriculture du général de Gaulle. Les négociations, loin d'être achevées, peuvent encore bouleverser profondément la donne. Le Parlement devrait se prononcer en 2027.



DOUG SMITH. — « Warm Regards » (Cordialement)

A fortiori s'il faut aussi intégrer l'Ukraine à l'Union. Le président du Conseil européen, M. António Costa, a affirmé en février 2026 l'ouverture « dès que possible » des négociations d'adhésion avec Kiev. « Je ne peux pas dire si ce sera en 2027 », a-t-il ajouté, sans autre précision sur le calendrier. L'Ukraine se distingue notamment par ses sols très productifs, le fameux tchernoziem, cette « terre noire » riche en humus. À elle seule – plus de quarante millions d'hectares –, elle représenterait presque un cinquième de la surface agricole utile de toute l'Union européenne – aujourd'hui de l'ordre de cent soixante millions d'hectares. « Cette entrée signifierait un basculement du centre de gravité de l'Europe agricole », s'inquiète M. Thierry Pouch, chef économiste des Chambres d'agriculture France.

En février 2022, le blocus des ports de la mer Noire par la Russie paralyse le commerce maritime de l'Ukraine alors que, avant-guerre, 90 % de ses exportations agricoles transitaient par ces ports. Pour soutenir Kiev, Bruxelles supprime en juin 2022 les droits de douane sur les produits agricoles exportés par son allié. L'importation de blé ukrainien dans l'Union passe de 500 000 tonnes à 6 millions de tonnes par an. Mais les agriculteurs européens – et notamment ceux des pays frontaliers, Pologne, Hongrie, Roumanie, Slovaquie – voient cet afflux déstabiliser les prix du marché. La Commission doit reconnaître en 2023 dans un communiqué que ces « circonstances exceptionnelles portent atteinte à la viabilité économique des producteurs locaux (7) ». En

(1) Vincent Chatellier, « Le revenu agricole des agriculteurs et des éleveurs en France : une forte variabilité interannuelle (2010-2022) et de grandes disparités », *Inrae Productions animales*, vol. 37, n° 3, Saint-Genès-Champagnelle, 2024.

(2) Lire Matthieu Cassez et Aurélie Trouvé, « Traire plus pour gagner moins », *Le Monde diplomatique*, avril 2010.

(3) « Dépenses de la PAC », Commission européenne, <https://agriculture.ec.europa.eu>

(4) Thierry Pouch, « Les relations tourmentées des agriculteurs français avec l'Europe », *Pouvoirs*, n° 197, Paris, 2026.

(5) Lire Morvan Burel, « Mercosur, bombe agricole », *Le Monde diplomatique*, janvier 2025.

(6) Aurélie Catallo et Elsa Régnier, « Le secteur agricole ukrainien : présentation et enjeux à l'aune d'un éventuel élargissement de l'Union européenne », Institut du développement durable et des relations internationales (Idri), Paris, juin 2024 ; « Tableaux de l'économie française », Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), Montrouge, édition 2020.

(7) Lire aussi Corentin Léotard, « Des céréales ukrainiennes au goût amer », *Le Monde diplomatique*, septembre 2023.