



> La PAC de l'après 2027

Hervé Guyomard (INRAE)

Présentation du rapport INRAE-IDDRI pour le Parlement européen (2025)

The next reform of the CAP: The variables in the Equation, 2025, Guyomard H., Stickel M., Détang-Dessendre C., Soler L.-G., Aubert P.-M., Carpentier A., Catallo A., Dupraz P., Gaigné C., Régnier F., Thoyer S.

Académie d'Agriculture de France, 02 avril 2025

Quelles politiques pour le système agroalimentaire de la France et de l'UE, dans un monde en mutation rapide ?

Structure du rapport / de la présentation

La prochaine réforme de la PAC : Les variables dans l'équation

- Contexte (dont budget de la PAC 2023-2027)
- Evaluation de la PAC 2023-2027
- Evaluation du Dialogue Stratégique
- Enjeux
- Cadre d'analyse
- Cinq trajectoires pour la PAC de l'après 2027
- Politiques et instruments
 - PAC (risques et crises, soutien du revenu, climat et environnement)
 - Politique alimentaire / nutritionnelle
 - Politique commerciale
- Conclusion



1a. Éléments de contexte

Nouveaux

Crise de la Covid-19, guerre en Ukraine, tensions géopolitiques mondiales

Augmentés

Risques et crises (productions et prix)

- Usage modéré de la boîte à outils de gestion des risques de la PAC
- Interventions nationales d'urgence ad hoc
- Adaptation aux effets du changement climatique
- Résilience des systèmes agricoles / agro-alimentaires
- Sécurité alimentaire (production, autonomie)

Protestations agricoles

- Moins de normes et de contraintes
- Revenus agricoles plus élevés

Qui demeurent

Objectifs spécifiques de la PAC 2023-2027

+ Régimes alimentaires plus sains et plus durables

Inconnus

Elargissement de l'UE (Ukraine, autres pays candidats)

- Budget, instrumentation et gouvernance de la PAC
- **Pas d'élargissement à brève échéance (hypothèse de travail)**

Budget de la PAC post 2027 ?



1b. Éléments de contexte : Budget de la PAC après 2027 ?

De très grandes incertitudes sur le budget de la PAC après 2027

Budget 2021-2027		Budget après 2027 ?
de l'UE	de la PAC	Nombreuses priorités Défense, soutien à l'Ukraine, compétitivité, souveraineté, migrations, catastrophes naturelles + remboursement des emprunts 'Covid' (2028-2058) Trois voies « difficiles » pour accroître les recettes Augmenter les ressources propres de l'UE, augmenter les contributions des EM, nouvel emprunt européen Nouvelle approche budgétaire par programmes et non par politiques Efficacité accrue ? Refus d'un grand nombre d'EM pour le budget de la PAC
1,4% du PNB + 0,6% (Plan de relance post Covid)	~30% du budget de l'UE	

→ Difficile d'envisager une augmentation 'forte' du budget de la PAC / des ressources budgétaires allouées à l'agriculture

- Attirer des ressources privées (rentabilité des investissements de la transition ?)
- Création de marchés de services (climat et environnement)
- Plus grande efficacité budgétaire
- Sélection au sein des challenges : Choix de challenges prioritaires

2. Enjeux

Enjeux 'sociétaux'

Changement climatique

Biodiversité

Protection des ressources
naturelles

Santé et environnement

Bien-être animal

Sécurité alimentaire

Accès à l'alimentation

Approvisionnement

Autonomie

Prix alimentaires

Régimes sains

Enjeux 'agricoles'

Revenus agricoles

Distribution du soutien aux
revenus

Variabilité des revenus agricoles

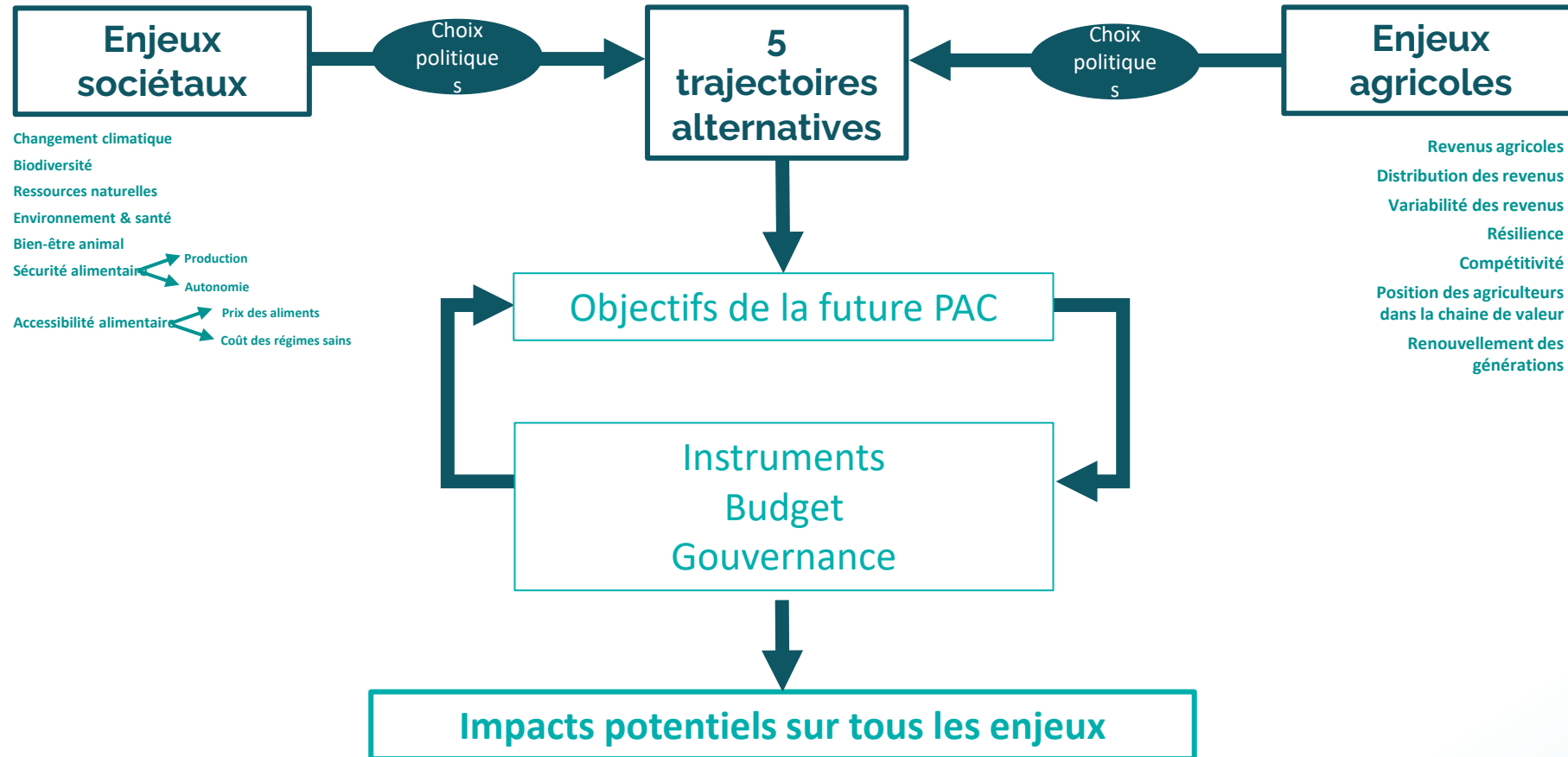
Résilience

Compétitivité

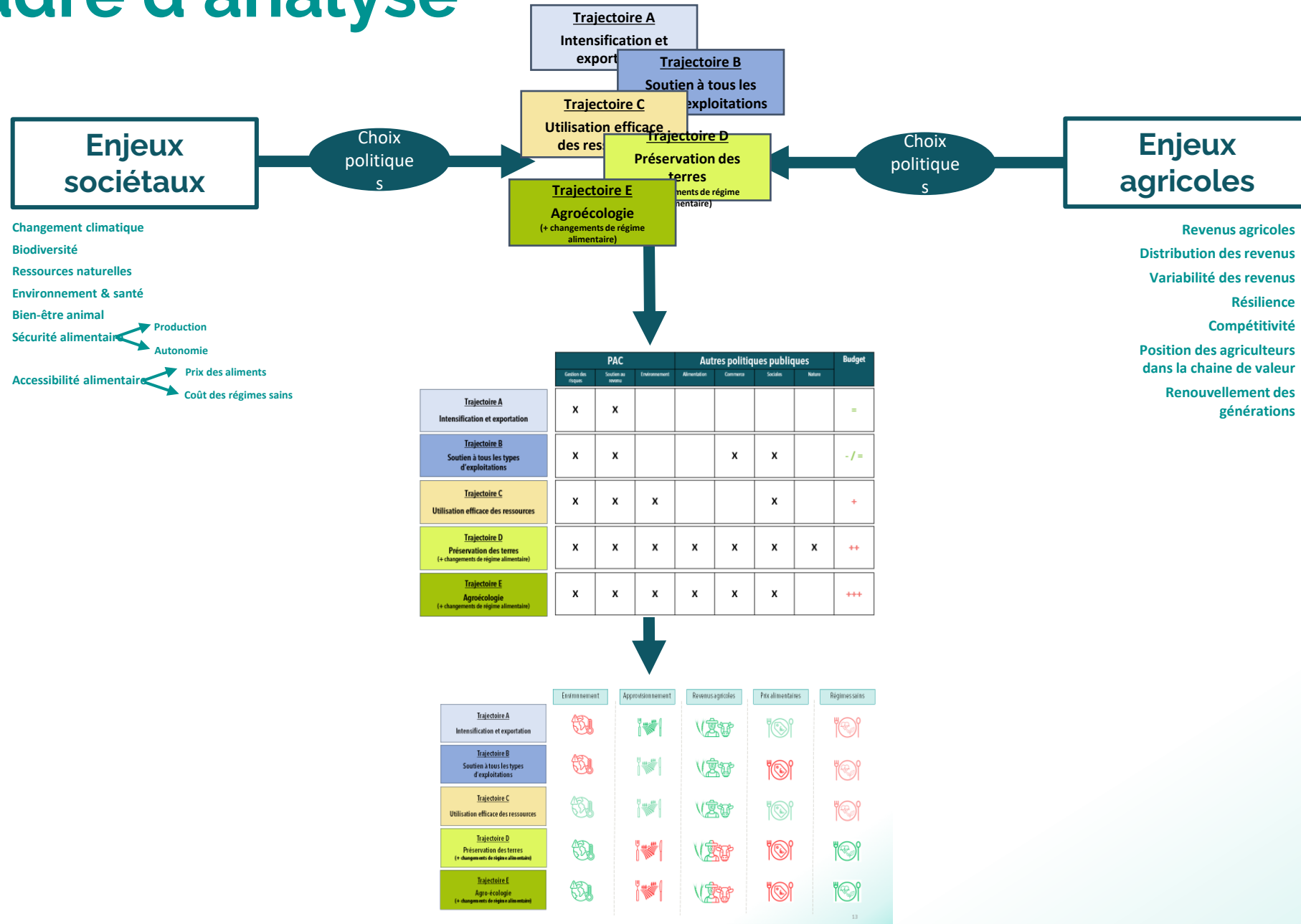
Position des agriculteurs dans la
chaîne de valeur

Renouvellement des générations

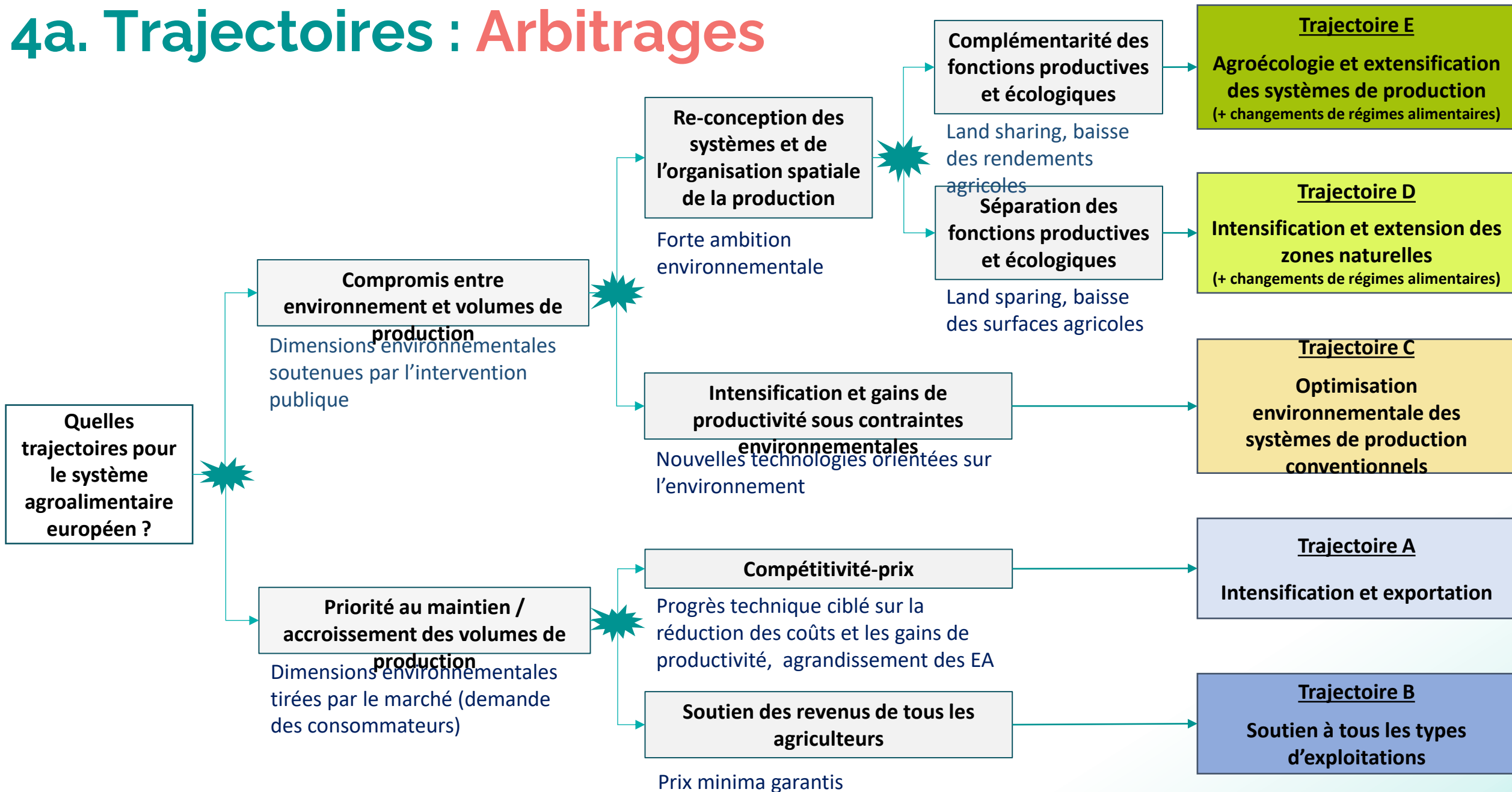
3a. Cadre d'analyse



3b. Cadre d'analyse



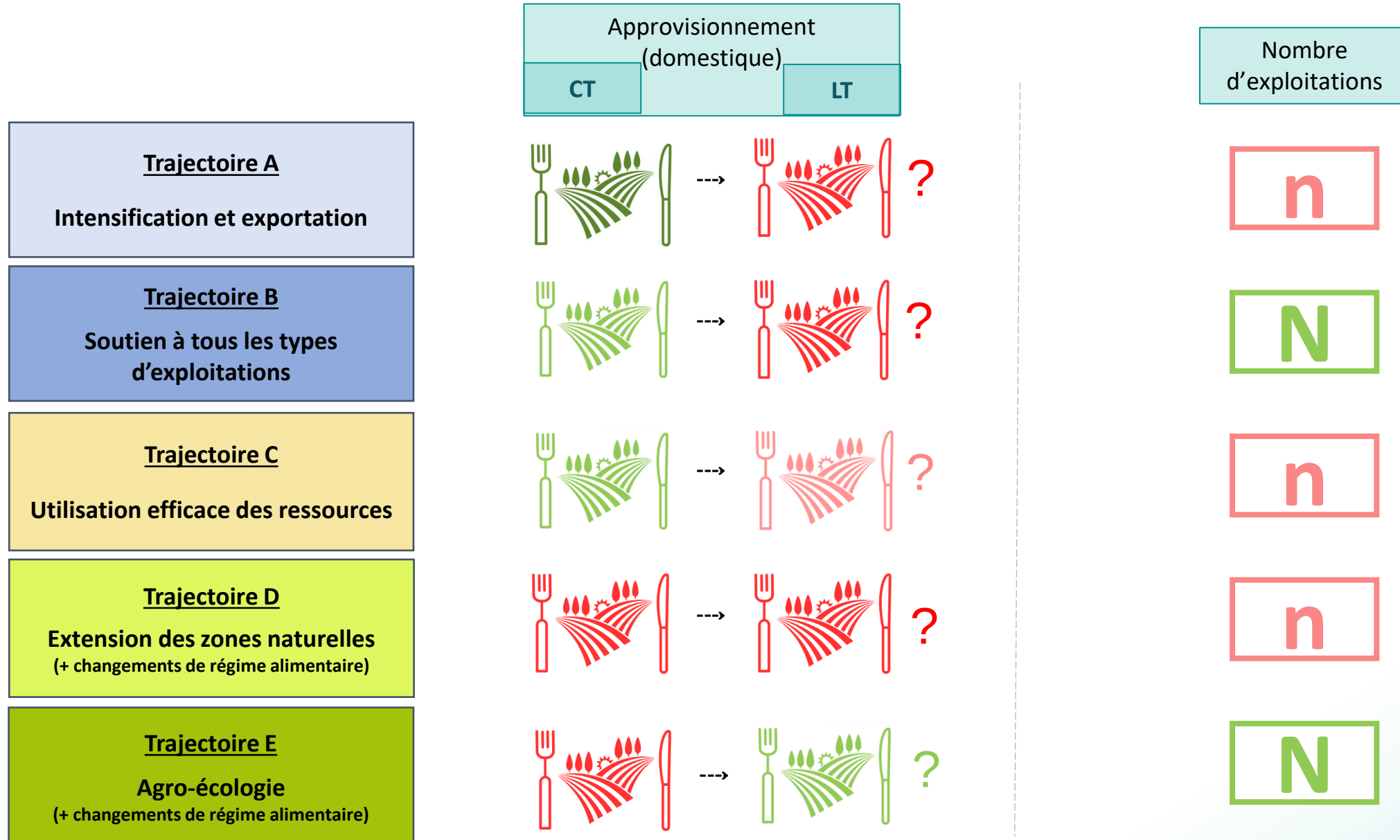
4a. Trajectoires : Arbitrages



4d. Trajectoires : Impacts à court terme

	Environnement	Approvisionnement (domestique)	Revenus agricoles (moyens)	Prix alimentaires	Régimes sains
Trajectoire A Intensification et exportation					
Trajectoire B Soutien à tous les types d'exploitations					
Trajectoire C Utilisation efficace des ressources					
Trajectoire D Extension des zones naturelles (+ changements de régime alimentaire)					
Trajectoire E Agro-écologie (+ changements de régime alimentaire)					

4e. Trajectoires : Impacts à plus long terme



5. Politiques et instruments

Politique de la concurrence
(place des agriculteurs dans la chaine de valeur)

Politique de renouvellement des générations

PAC			Autres politiques publiques			
Gestion des risques	Soutien du revenu	Climat & environnement	Alimentation	Echanges	Sociales	Nature Foncier

PAC

Gestion des risques et des crises

- Boite à outils cohérente avec la théorie, mais sous utilisée : Pourquoi (dont aides d'urgence ad hoc de plusieurs milliards €/an)
- Contra-cyclicité des aides ('réserver les aides au moment où on en a le plus besoin)
- Soutien à l'adaptation pour plus grande résilience face aux chocs

Soutien du revenu

- Nombreux instruments redistributifs dans la PAC 2023-2027
- Quelle distribution des aides pour quelle distribution des revenus ('réserver les aides à ceux qui en ont le plus besoin') ?
- Conséquences (avantages et inconvénients) d'une assise (partielle) sur l'emploi ?

Climat et environnement

- Simplifier la conditionnalité 'sans revenir en arrière'
- Articulation MAEC et éco-régimes ; obligation de résultats pour développement de PSE financés par le contribuable et l'utilisateur
- Nouveaux instruments : taxes (simplicité, incitations) et compensations découplées (revenus agricole)

	PAC		Autres politiques publiques						Budget
Tranche 1	Tranche 2	Tranche 3	Tranche 4	Tranche 5	Tranche 6	Tranche 7	Tranche 8	Tranche 9	
Tranche 1									
Tranche 2	X	X							0
Tranche 3	X	X				X	X		-1/2
Tranche 4	X	X	X				X		+
Tranche 5	X	X	X	X	X	X	X	X	+

Politique alimentaire / nutritionnelle

- Interventions limitées à date (échelle EM)
- Actions vers l'ensemble de la population (impacts modestes) vs. certains groupes (impacts plus importants mais sur de faibles effectifs)
- Aller plus loin via des normes ou des taxes
- Aller plus loin en changeant les préférences individuelles et les normes sociales

Politique commerciale

- Mesures géopolitiques
 - Mécanismes d'ajustement aux frontières
 - Normes obligatoires sur les produits finis
 - Exigences sur les modes de production (clauses miroir)
- + concurrence intra-UE
- + intérêts des firmes multinationales

7. Conclusion

- **Challenges nombreux, de grandeur ampleur, difficilement conciliables**
 - Ne pas se voiler la face et traiter explicitement la question des perdants de la transition (ménages pauvres, filières animales)
- **Agir sur l'offre uniquement (PAC « traditionnelle ») laisse de côté des enjeux et des leviers d'action (politiques alimentaires, commerciales, sociales) : package cohérent de politiques publiques**
- **Transition très difficile sans ressources additionnelles**
 - Transition de l'ensemble de la chaîne alimentaire
 - Besoins en investissements (compétitivité et durabilité)
 - Action à l'échelle européenne (emprunt européen)
 - Ne pas oublier l'agriculture et l'agro-alimentaire dans les priorités européennes (cf. rapport Draghi)
 - Volonté politique européenne ?
- **Placer la PAC post 2027 sur de bons rails (transition agro-écologique sans renoncer aux technologies)**
 - Choix positifs à CT sur certaines dimensions mais pouvant obérer le LT
 - Ne pas renoncer à essayer de concilier économie et environnement
 - Efficacité budgétaire (le soutien à ceux qui en ont le plus besoin et quand on en a le plus besoin) et nouveaux instruments

INRAE



Merci de votre attention