

## QUELLES POLITIQUES POUR LE SYSTÈME AGROALIMENTAIRE DE LA FRANCE ET DE L'UNION EUROPÉENNE, DANS UN MONDE EN MUTATION RAPIDE ?

Séance organisée par la section 10 et le Groupe de travail sur les politiques européennes impactant l'agriculture et l'alimentation.

Dans un contexte de tensions géopolitiques, de menaces d'une guerre commerciale, d'aggravation des risques climatiques et environnementaux, de mécontentement des agriculteurs, de contraintes budgétaires strictes, et d'attentes sociétales, économiques, et territoriales grandissantes, quelle vision doit-on avoir pour le secteur agroalimentaire à moyen et à long terme ? Les objectifs économiques, environnementaux et sociétaux s'excluent-ils mutuellement, ou y a-t-il des arbitrages raisonnables à trouver ? Bien qu'il semble y avoir un large consensus sur le fait que les politiques actuelles ne sont pas à la hauteur des défis et qu'un changement radical est nécessaire, apporter le changement nécessaire sera très difficile, nécessitant une vision claire à long terme et une détermination à maintenir le cap. Au cours de cette séance, des experts de différentes institutions, horizons et pays ont partagé leurs réflexions sur ces questions.

Hervé **Guyomard**, Directeur de Recherche à INRAE a présenté quelques éléments clés d'une vaste étude intitulée *La prochaine réforme de la PAC : les variables de l'équation*, préparée conjointement par INRAE et IDDRI pour le Parlement Européen. Il a décrit les facteurs qui influencent les réflexions sur la prochaine édition de la PAC, en mettant l'accent sur les tensions géopolitiques, les risques accrus liés à la production et aux prix, ainsi que les inconnues concernant l'élargissement de l'UE et le budget, suggérant qu'il est très peu probable que ce dernier augmente de manière significative. Il a énuméré les nombreux défis sociétaux et agricoles auxquels le secteur est confronté. Un cadre d'analyse a été proposé impliquant cinq trajectoires différentes possibles, nécessitant des arbitrages en matière de production et de commerce, d'environnement et de climat, d'ampleur et de portée de l'aide au revenu des agriculteurs, d'une alimentation plus saine, etc. Il a conclu que, si on est réalistes, tous les objectifs économiques et sociétaux ne pourront pas être atteints, et il faudra donc faire des choix. Dans ce processus, les 27 pays membres de l'UE mettront à l'épreuve leurs intérêts et leurs défis particuliers. Dans ce contexte, la France devrait faire face au problème de la compétitivité de son secteur agricole.

Jésus **Anton**, Chef d'unité à la Direction des Échanges et de l'Agriculture de l'OCDE, a présenté les conclusions d'une étude intitulée *Politiques au service de l'agriculture et de l'alimentation de demain dans l'Union européenne*, publiée en 2023. S'appuyant sur le cadre d'analyse de la productivité, de la durabilité et de la résilience agroalimentaire de l'OCDE, il a d'abord conclu que les résultats de l'UE en termes de productivité et durabilité ne sont pas suffisants et ceci, parce que la conception et déploiement des politiques ne sont pas à la hauteur des ambitions fixées. Il faut rompre avec les inerties du passé en augmentant de manière significative le budget dédié à l'innovation et la durabilité, en mieux ciblant les paiements sur les résultats en termes de performance environnementale et en favorisant des approches collectives. L'innovation doit être au cœur de la nouvelle approche et orientée vers la durabilité environnementale. Dans le cas du soutien au revenu il faut le cibler davantage

## Synthèse de la séance de 2 avril de l'AAF

---

aux ménages à bas revenu qui en ont besoin. Il a prôné une approche SMART de la conception des politiques, ce qui veut dire basée sur des résultats "spécifiques, mesurables, atteignables, pertinents et ciblés. Il sera important aussi de mettre en place un système de suivi et évaluation, basé sur des indicateurs et données fiables.

Ces deux premières interventions ont été suivies par une série de brèves présentations par des membres de la section 10 de l'Académie.

Carmel **Cahill** a suggéré que la perte actuelle de parts de marché dans le commerce intra-UE est révélatrice d'un problème de compétitivité spécifique à la France. Il a été suggéré de dresser un inventaire complet des causes afin de recenser les problèmes les plus importants et la manière de les résoudre. Dans la mesure où le problème pourrait être attribué à la concurrence déloyale de pays tiers, les clauses dites *miroirs* ne sont pas une solution miracle. Les situations dans lesquelles ils peuvent être déployés sont assez limitées pour des raisons pratiques et techniques, et leur utilisation n'est possible que s'ils reflètent une mesure pertinente de l'UE. Ils ne sont pas pertinents si la mesure de l'UE est une compensation ou un paiement incitatif.

Tomas **Garcia Azarcaté** a rappelé le contexte géopolitique, budgétaire et climatique. Il propose que les aides de la PAC soient à l'avenir, ciblées sur les classes moyennes en termes de taille des exploitations par le biais d'un plafonnement strict et disponibles exclusivement aux agriculteurs actifs. Il envisage aussi un budget renforcé pour l'environnement mais que les paiements soient aussi strictement plafonnés au niveau des exploitations. L'aide au revenu devrait être basée sur les besoins. Entre autres, un tel changement dans la structure de la PAC préparerait la voie pour l'éventuelle adhésion de l'Ukraine à l'UE.

Christian **Lippert** a expliqué les ambitions du Pacte Vert et de la stratégie « De la ferme à la fourchette » en tirant l'attention sur les conflits que se présentent en essayant de les réaliser, entre 1) préservation des capacités productives futures et sécurité alimentaire à présent, 2) objectifs environnementaux et réduction des charges administratives et 3) objectifs environnementaux et viabilité économique des exploitations. Dans ce contexte, les critères qui importent sont les effets sur la production agricole à court et à long terme, les effets écologiques et climatiques escomptés, les coûts de la gestion et du contrôle du respect des obligations encourues, les effets sur les revenus et l'acceptation par les agriculteurs, les effets redistributifs entre exploitations et entre régions, la légitimité des mesures. Pour illustrer ces propos il a expliqué le fonctionnement d'un élément de l'eco-régime allemand qui cible l'exploitation extensive des prairies orientée vers les résultats.

Gilles **Bazin** a tiré l'attention sur les effets pervers des aides découplées par hectare et a prôné une réaffectation plus équitable et plus durable. Dans l'état actuel des choses les plus grandes exploitations touchent la grande majorité des aides (15% touchent presque 50%) tandis que 20% n'en touchent pas du tout. La distribution actuelle n'a aucun lien avec les besoins économiques ou climatiques tout en encourageant l'agrandissement des exploitations et en augmentant le prix du foncier. Pour une PAC plus équitable il faudrait donner plus de flexibilité aux États, et d'aller plus loin dans la redistribution, la dégressivité et le plafonnement des aides. Une piste serait d'octroyer les aides de base par unité de travail agricole (UTA).

Jerzy **Plewa** s'est concentré sur ce qui est possible à court terme tout en reconnaissant que le « statu quo » n'est pas tenable. Il a aussi prôné une meilleure répartition des aides en renforçant le ciblage et le plafonnement, ce qui rendrait le PAC plus équitable et préparerait l'adhésion de l'Ukraine. Il faudrait améliorer l'efficacité des Eco schèmes en augmentant leur budget et en les ciblant sur les petites et moyennes exploitations. Il faut aussi réduire les aides

couplées qui se sont montrées inefficaces et les redéployer vers les oléagineux. Des changements à cette échelle sont possibles avec des ajustements au système actuel, ne pas nécessitant une réforme lourde.

Pierre **Bascou** a présenté la vision, récemment publiée, de la Commission Européenne pour l'agriculture et l'alimentation. Il faut faire face à des défis sans précédents – géopolitiques, structurels et climatiques. Pour que le secteur soit attractif il faut soutenir le développement de toutes sources de revenus – par les marchés, les efforts entrepreneuriaux, les investissements etc. Les ressources de la PAC devrait être mieux ciblées vers les exploitations qui en ont besoin en renforçant le plafonnement et la dégressivité. Rationalisation et simplification et un meilleur équilibre entre règles et incitations sont des éléments clés de la vision. Les États membres auront une plus grande responsabilité dans la conception et mise en œuvre des politiques tout en suivant les principes généraux énoncés dans la vision. Tous les agriculteurs bénéficieront d'aides pour les services écosystémiques, des aides à l'investissement et des outils de gestion de risques et de crises. Durabilité, décarbonation et compétitivité vont aller de pair. L'Union va renforcer les partenariats internationaux, pour un commerce mondial plus équitable et pour réduire les dépendances stratégiques.

Lors des échanges entre les intervenants et les participants, plusieurs questions ont été soulevées, parmi lesquelles comment augmenter la production de protéines en Europe et réduire la dépendance aux importations ? La possibilité d'utiliser les programmes scolaires pour améliorer la nutrition des jeunes et encourager la production de fruits et légumes ? Comment améliorer l'adoption des programmes de gestion des risques ? L'importance de la santé des sols a également été soulignée. La nécessité d'éviter de fausser la concurrence au sein de l'UE dans le cadre de l'octroi d'une plus grande responsabilité aux États membres a été mentionnée. Les intervenants ont également rappelé que les évolutions à venir de la PAC devront tenir compte d'autres cadres législatifs et que la feuille de route est une feuille de route pour l'ensemble de la Commission et pour tous les États membres.

En conclusion, Jean-Marie **Séronie** a remercié tous les intervenants et les participants et a de nouveau souligné que les défis à venir sont grands, que des solutions à l'échelle européenne sont nécessaires et que la France devra également être attentive aux questions de compétitivité nationale qui ont été soulevées au cours de la séance.