



HAL
open science

Contribution to the strategic dialogue on the future of agriculture in the European Union

Carmel Cahill, Gilles Bazin, Bernard Bourget, Jean- Paul Charvet, Tomas Garcia Azarcate, Christian Lippert, Antanas Maziliauskas, Jerzy Plewa, Gérard Viatte, Jean-Marie Séronie, et al.

► To cite this version:

Carmel Cahill, Gilles Bazin, Bernard Bourget, Jean- Paul Charvet, Tomas Garcia Azarcate, et al.. Contribution to the strategic dialogue on the future of agriculture in the European Union. Notes Académiques de l'Académie d'agriculture de France / Academic Notes of the French Academy of Agriculture, 2024, 18 (1), pp.1-7. 10.58630/pubac.not.a18914 . hal-04680864

HAL Id: hal-04680864

<https://hal.inrae.fr/hal-04680864v1>

Submitted on 29 Aug 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Contribution au dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture de l'Union européenne

Contribution to the strategic dialogue on the future of agriculture in the European Union

Gilles Bazin, Bernard Bourget, Carmel Cahill (coordinatrice), Jean-Paul Charvet, Tomas Garcia Azarcate, Christian Lippert, Antanas Maziliauskas, Jerzy Plewa, Jean-Marie Séronie, Gérard Viatte, (Section 10 : Économie et politique)

Antoine Messean, Jean-René Trameau (Section 1 : Productions végétales)

Robert Flies, Andreas Kleinschmit von Langefeld, (Section 2 : Forêts et filière bois)

André Pflimlin, (Section 3 : Élevage)

Vincent Chatellier, Marie-Claude Maurel (Section 4 : Sciences humaines et sociales)

Agnes Ricroch, (Section 6 : Sciences de la vie)

Imre Kovách, François Papy, Sebastien Treyer (Section 7 : Environnement et territoires)

Hugo de Vries (Section 8 : Alimentation humaine)

Constant Lecoeur (Section 9 : Agrofournitures)

Résumé

À la suite des manifestations généralisées des agriculteurs à travers l'Europe au début de l'année 2024, la Commission européenne a lancé un dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture de l'Union européenne. La présente note, élaborée par le Groupe de travail sur les politiques euro-

péennes impactant l'agriculture et l'alimentation, au sein de l'Académie d'agriculture de France, est une contribution à ce dialogue stratégique. Il indique les grandes lignes d'une nouvelle approche, mettant davantage l'accent sur les questions environnementales et climatiques, la

gestion des risques et les systèmes d'innovation. Il définit également certaines caractéristiques générales des instruments politiques qui seront nécessaires pour relever les défis.

Abstract

Following widespread farmer protests across Europe in early 2024, the European Commission launched a Strategic Dialogue on the Future of European Agriculture. This note, prepared by the Working Group on European Policies impacting agriculture and food, of the French Academy of Agriculture, is a contribution to the process. It suggests the broad contours of a new approach, with increased focus on environment and climate issues, risk management and innovation systems. It also defines some general characteristics of the type of policy instruments that will be needed to meet the challenges.

Mots-clés

Politique publique, politique européenne, cohérence, ciblage, simplification

Keywords

Public policy, European policy, coherence, targeting, simplification

Introduction

Lors des manifestations qui ont éclaté dans de nombreux États membres de l'Union européenne (UE), ces derniers mois, de nombreux agriculteurs ont émis une longue liste de griefs, très divers et parfois contradictoires (Chapuis, 2024 ; Hancock et Bounds, 2024). Des gouvernements nationaux et les institutions européennes se sont efforcés de comprendre les problèmes et d'engager des discussions, en vue de proposer des améliorations à court terme (Euractiv, 2024 ; Commission européenne, 2024 ; ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, 2024). En réponse à ces événements, une réflexion sur le rôle de l'agriculture et du système agroalimentaire dans

nos sociétés, ainsi que la manière dont les politiques publiques devraient être déployées pour l'accomplir, a été déclenchée.

Le système agroalimentaire est soumis à un large éventail de demandes et d'attentes sociales, économiques, territoriales et écologiques, comme en témoignent les objectifs ambitieux fixés par la Politique agricole commune (PAC) pour la période de programmation 2023-2027, le *Green Deal* et son volet « De la ferme à la table », la directive cadre sur l'eau, la stratégie en faveur de la biodiversité, la stratégie européenne de la bioéconomie, ou, encore, l'initiative *One Health* (Commission européenne, 2019 ; 2020 ; 2021 ; 2022 ; 2023 ; Conseil européen, 2024). La Commission européenne a aussi l'intention d'élaborer un cadre législatif complet pour des systèmes alimentaires durables, bien que l'élaboration de ce cadre ait été temporairement suspendue. En outre, le système agroalimentaire est un élément important dans la vision européenne de l'autonomie stratégique et des initiatives en matière d'innovation et d'investissement qui lui sont associées.

Pour éviter l'inefficacité et le gaspillage de ressources publiques limitées, il faut tenter de définir des objectifs cohérents et des moyens d'atteindre ces derniers. Il faut assurer la cohérence tout au long du processus, à partir du stade de la définition des objectifs et de la mise au point d'instruments de mesure pour les atteindre. Il faut identifier les freins technologiques, institutionnels et organisationnels aux transformations nécessaires, et les lever. Les institutions de l'Union européenne et des gouvernements nationaux doivent être renforcées, ainsi que leur capacité de coordination et de communication, entre elles et avec toutes les parties prenantes du système, telles que agriculteurs, industries agroalimentaires, grande distribution, consommateurs et écologistes. Sans une vision commune qui puisse fonder un accord sur la manière de progresser, en réduisant les sujets de confrontation, il sera difficile de répondre aux défis (Séronie, 2018).

Ces derniers se posent dans un contexte d'aggravation des tensions géopolitiques, des risques climatiques et environnementaux, d'une situation démographique peu favorable au renouvellement générationnel, de contraintes budgétaires strictes à la suite de la pandémie de Covid, de besoins d'investissement, et de l'impératif d'augmenter les dépenses en matière de défense. À long terme, s'ajoute la possibilité que de nouveaux membres rejoignent l'UE.

La présente contribution, préparée par le Groupe de travail de l'Académie d'agriculture de France sur les politiques européennes, plaide pour une refonte stratégique de la PAC en tenant compte de l'évolution des autres politiques impactant l'agriculture et le système agroalimentaire. Il conviendra de veiller à ce que les évolutions des politiques soient cohérentes et qu'elles convergent pour atteindre les objectifs identifiés, en cherchant à relever directement les défis et à promouvoir la résilience, la durabilité et l'équité au sein de l'agriculture européenne.

Principes de base pour une meilleure approche de l'élaboration et de mise en œuvre des politiques

Avant d'aborder des domaines politiques spécifiques, quelques principes généraux sont proposés, qui, s'ils étaient suivis, augmenteraient l'efficacité et l'efficience de l'ensemble des politiques.

- Clarifier les différents objectifs, afin de s'assurer de leur cohérence et de mieux cibler les mesures, tout en tenant compte des coûts de transactions pour les agriculteurs et les administrations.
- Renforcer la décentralisation de la mise en œuvre des politiques pour permettre des solutions mieux adaptées aux conditions climatiques, environnementales et socio-économiques locales, sans que cela conduise au plus petit dénominateur commun ou à une distorsion de la concurrence entre États membres de l'UE.
- Établir des cadres politiques clairs visant des objectifs à long terme pour assurer la stabilité et la prévisibilité de l'action publique, et réduire la

fréquence des changements perturbateurs, tout en gardant l'adaptabilité nécessaire dans un environnement en constante évolution.

- Élaborer des voies claires pour des changements de politique majeurs, y compris s'agissant de mesures compensatoires temporaires pour soutenir les transitions, en aidant les agriculteurs qui sont affectés de manière négative.

Mieux cibler le soutien au revenu des agriculteurs pour pouvoir financer d'autres objectifs prioritaires

À moyen terme, il faudrait repenser l'aide au revenu par le biais de paiements directs à l'hectare pour permettre de cibler l'aide là où le besoin s'en fait sentir et pour éviter une distribution fortement déséquilibrée au profit des plus grandes exploitations (Commission européenne, 2022). Plusieurs mécanismes sont possibles, parmi lesquels l'adoption de plafonds contraignants et obligatoires à l'échelle de l'UE, et la dégressivité des paiements, avec la possibilité de prendre en compte le nombre d'unités de travail de l'exploitation.

En fin de compte, les bénéficiaires visés au titre du soutien au revenu doivent être clairement identifiés, en tenant compte de l'ensemble des activités et des sources de revenus des ménages agricoles (Insee, 2021). Ces changements supposent que la part du financement de la PAC attribuée au soutien au revenu de base (avec ou sans conditionnalité) puisse diminuer, libérant ainsi des fonds pour financer d'autres objectifs jugés prioritaires, notamment l'environnement et le climat, la gestion des risques et les systèmes de connaissances et d'innovations agricoles (*Agricultural Knowledge and Innovation Systems*, ou AKIS)

Environnement et climat

Selon plusieurs analyses, les dispositifs environnementaux et climatiques dans la

programmation actuelle de la PAC seraient insuffisants pour répondre à l'ambition déclarée de la PAC 2023-27, et du Pacte vert et son volet « De la ferme à la table », (Baldock, Bradley, 2023 ; Détang-Dessendre, Guyomard, 2023 ; OECD 2023). Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour réduire les impacts négatifs du secteur agricole sur l'environnement, le climat et la biodiversité, et pour favoriser les impacts positifs, au moyen de mesures politiques ciblées et fondées sur les résultats, et au moyen de paiements fixés au niveau indispensable pour atteindre les objectifs définis, c'est-à-dire des paiements réellement incitatifs. Les programmes doivent être prévisibles à moyen et long termes, fondés sur une adhésion volontaire, et davantage ouverts à des acteurs au-delà du secteur agricole. Les conditions agronomiques, climatiques et structurelles variant de manière importante à travers l'UE, une relative flexibilité dans la conception et la mise en œuvre des politiques est nécessaire.

Gestion des risques

Le secteur agricole est confronté à des risques économiques, tels que la volatilité des marchés, y compris le marché des intrants, et aux menaces du dérèglement climatique, avec les risques accrus de phénomènes météorologiques extrêmes. Pour aider les agriculteurs à faire face aux difficultés, un cadre complet, avec plusieurs niveaux de gestion des risques, est nécessaire, comprenant des stratégies à l'échelle individuelle (telle que la diversification), des instruments de marché, des mécanismes public-privé et une gestion de crise financée par des fonds publics (Cordier *et al.*, 2008). Les programmes publics ne devraient pas écarter les efforts privés (pour ne pas gaspiller les ressources publiques), ni masquer les signaux nécessaires à l'adaptation au changement climatique. Ils devraient cibler le niveau de revenu ou de la marge de l'exploitation, et non les volumes de production ou les prix individuels (OECD, 2010). Les efforts de formation et de communication doivent être intensifiés, afin

que les agriculteurs en mesurent l'importance et puissent imaginer et mettre en œuvre des stratégies de gestion des risques adaptées à la situation spécifique de leur exploitation.

Connaissances agricoles et systèmes d'innovation

Pour accompagner les agriculteurs dans leur transition vers des systèmes plus durables, s'impose une intensification des efforts consacrés à la recherche, au conseil, à la formation, à la vulgarisation et à la communication. L'ensemble du système AKIS, fondé sur la coordination de plusieurs sources de financement, des fonds européens (dont la PAC), des fonds nationaux et des services du secteur privé, doit fonctionner de manière cohérente pour conduire le système agroalimentaire à relever l'ensemble des défis environnementaux (en lien avec l'eau, la biodiversité et l'adaptation au dérèglement du climat), tout en assurant la rentabilité et la compétitivité de l'activité agricole. La participation de l'ensemble des acteurs pertinents, y compris la société civile, à la définition des stratégies de recherche et d'innovation est nécessaire dès le début du processus, pour s'assurer d'un développement d'innovations scientifiques et technologiques répondant aux objectifs définis (OECD, 2012).

Simplification

La question de la charge administrative et des coûts associés a été portée au premier plan des réclamations des agriculteurs, ainsi que la frustration suscitée par un système de contrôles perçu comme excessif, voire punitif. Tant que ce problème ne sera pas réglé, il sera très difficile de restaurer la confiance et d'obtenir l'engagement recherché de la part des acteurs du secteur agricole. Une bonne conception de politiques davantage axées sur les incitations et les résultats, à orientation volontaire et

Point de vue

collaborative, pourrait atténuer le ressentiment, réduire la complexité et alléger les mécanismes de contrôle. Il existe également un potentiel important de déploiement de nouvelles technologies. Sans plus attendre, chaque niveau de l'administration – européen, national, régional et local – devrait examiner ce qui peut être fait concrètement pour trouver rapidement une nécessaire simplification, tout en s'assurant de l'efficacité des politiques mises en œuvre.

Rééquilibrer le pouvoir de marché dans la chaîne alimentaire

Les agriculteurs sont souvent confrontés à des acteurs très concentrés et puissants dans la chaîne alimentaire. Un meilleur équilibre est essentiel pour leur permettre de capter une part plus importante de la valeur ajoutée et de renforcer la rentabilité. Pour y parvenir, un soutien accru aux organisations de producteurs et interprofessionnelles sera nécessaire, y compris pour qu'elles intègrent des objectifs économiques, environnementaux et sociaux. L'exception à l'application des règles de concurrence à l'agriculture, prévue par les traités, notamment le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Toute l'Europe, 2012), est importante dans ce contexte, et devrait être maintenue, tout en veillant à ce que la concurrence contribue au dynamisme du secteur et de l'économie.

La politique commerciale

La politique commerciale de l'UE vise à procurer des bénéfices à l'économie des pays européens, y compris au secteur agroalimentaire, mais son développement implique la recherche de compromis susceptibles de faire des perdants et des gagnants. À l'avenir, des efforts de communication devront être consentis afin de garantir que les avantages et les inconvénients des accords proposés soient explicités et mieux compris (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique,

2024). Les consommateurs doivent être rassurés sur le fait que les accords commerciaux ne peuvent menacer la santé végétale, animale ou humaine, et, dans ce contexte, que les accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et sur les obstacles techniques au commerce (OTC) de l'Organisation mondiale du commerce (l'OMC) soient pleinement respectés, par un renforcement des contrôles aux frontières si nécessaire (Sénat, 2022).

Les accords préférentiels de commerce peuvent aller plus loin que les règles multilatérales, et cette possibilité devrait être exploitée dans toute la mesure du possible. Les dispositions de réciprocité (« clauses miroirs ») sur des questions telles que l'environnement, le climat, le bien-être animal, ainsi que le respect des droits de l'Homme, doivent jouer un rôle, même si cela pose de considérables difficultés d'ordre politiques et techniques. Des progrès dans ce domaine seront essentiels pour susciter le soutien des parties prenantes à la transformation du système agroalimentaire et pour éviter de verser dans un protectionnisme néfaste.

Domaines relevant de la compétence des gouvernements nationaux

Un grand nombre de domaines politiques relèvent de la compétence des gouvernements nationaux, parmi lesquels le foncier, la fiscalité, les relations entre les différents acteurs de la chaîne alimentaire et d'autres réglementations affectant le système agroalimentaire. Parallèlement aux discussions menées au niveau européen, les cadres réglementaires nationaux devraient être réexaminés en vue d'identifier et d'éliminer les obstacles à l'innovation et à la compétitivité, de manière à garantir la cohérence des politiques et à soutenir les efforts de simplification.

Remarques finales

Le Groupe de travail de l'Académie d'agriculture

Notes académiques de l'Académie d'agriculture de France
Academic Notes from the French Academy of Agriculture
(N3AF)
Point de vue

de France reconnaît que les défis auxquels sont confrontés le système agroalimentaire et tous ceux qui y travaillent sont considérables. Dans cette première contribution, nous nous sommes limités à définir quelques principes et orientations généraux. Nous sommes prêts à continuer de contribuer au processus en approfondissant ces réflexions et en élaborant des propositions spécifiques d'instruments et de leur mise en œuvre, dans des domaines que nous considérons prioritaires. Ce faisant, nous serons particulièrement attentifs à la nécessité de cohérence et de convergence en allant bien au-delà du secteur agricole pour inclure, parmi d'autres, l'ensemble du système agroalimentaire, l'environnement, le climat, la santé, l'innovation, la concurrence, et le commerce.

Références

- Baldock D, Bradley H. 2023. Transforming EU land use and the CAP: a post-2024 vision, Policy Paper, Institute for European Environmental Policy.
- Chapuis D, 2024. Les multiples raisons de la colère des agriculteurs, Les Échos. <https://www.lesechos.fr/politique-societe/politique/es-multiples-raisons-de-la-colere-des-agriculteurs-2047610>
- Commission européenne, 2019. De la ferme à la table : Le pacte vert pour l'Europe. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/860609/Farm_to_fork_fr.pdf.pdf
- Commission européenne, 2020. Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/eu-biodiversity-strategy-for-2030.html>
- Commission européenne, 2021. La bonne qualité de l'eau en Europe (directive-cadre sur l'eau). <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/good-quality-water-in-europe-eu-water-directive.html>
- Commission européenne, 2022a. Bioeconomy strategy. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/bioeconomy/bioeconomy-strategy_en
- Commission européenne, 2022b. Direct payments to agricultural producers. Graphs and figures. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-03/direct-aid-report-2021_en.pdf
- Commission européenne, 2023a. La politique agricole commune : 2023-2027. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_fr
- Commission européenne, 2023b. Overview: What is the One Health approach? https://health.ec.europa.eu/one-health/overview_en?prefLang=fr
- Conseil européen, 2024. Soutien aux agriculteurs : le Conseil approuve un réexamen ciblé de la politique agricole commune. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/03/26/support-for-farmers-council-endorses-targeted-review-of-the-common-agricultural-policy/>
- Cordier J, Erhel A, Pindard A, Courleux F. 2008. La gestion des risques en agriculture de la théorie à la mise en œuvre : éléments de réflexion pour l'action publique. Notes et Études Économiques, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, 33-71.
- Détang-Dessendre C, Guyomard H (eds). 2023. *Evolving the Common Agricultural Policy for Tomorrow's Challenges*, Editions Quæ, Versailles, 310 p.
- Euractiv. 2024. Manifestations des agriculteurs en Europe: Où ont-ils été écoutés (ou pas) ? <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/manifestations-des-agriculteurs-en-europe-ou-ont-ils-ete-ecoutes-ou->

Notes académiques de l'Académie d'agriculture de France
Academic Notes from the French Academy of Agriculture
(N3AF)
Point de vue

[pas/?_ga=2.64902892.27182408.1718985435-78398154.1718985435](https://www.insee.fr/fr/statistiques/5434584)

Hancock A, Bounds A. 2024. The power of Europe's rebellious farmers, *The Financial Times*. <https://www.ft.com/content/c642343b-589e-4347-9a7f-ff04b83728ff>

Insee. 2021. No 1876. Le niveau de vie des ménages agricoles est plus faible dans les territoires d'élevage. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5434584>

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, 2024. <https://agriculture.gouv.fr/simplification-marc-fesneau-presente-44-mesures-et-chantiers-de-simplification>

Ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Direction générale du Trésor, 2024. Suivi de la mise en place de l'AECG/CETA, Canada.

OECD. 2023. Policies for the future of farming and food in the European Union. OECD Agriculture and food policy reviews. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/32810cf6-en>.

OECD. 2012. Improving Agricultural Knowledge and Innovation Systems: OECD Conference Proceedings, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264167445-en>.

OECD. 2010. Gestion des risques dans l'agriculture: Une approche holistique, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264075337-fr>.

Sénat. 2022. Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires économiques sur la compétitivité de la ferme France, par Duplomb L, Louault P, Mérimou sénateurs, Recommandations N° 22 et 23.

Séronie J-M. 2018. *Pac et mondialisation, une politique européenne encore commune*, Éditions

Quae, 176p.

Toute l'Europe. 2012. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:fr:PDF>.

Rubrique

Cet article a été publié dans la rubrique « Points de vue » des *Notes académiques de l'Académie d'agriculture de France*.

Éditeur :

Anonyme

Rapporteurs :

1. Anonyme
2. Anonyme

Reçu

12 juin 2024

Accepté

30 juin 2024

Publié

14 juillet 2024

Citation

Groupe de travail sur les politiques européennes impactant l'agriculture et l'alimentation. 2024. Contribution au dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture de l'Union européenne / Contribution to the strategic dialogue on the future of agriculture in the European Union, *Notes Académiques de l'Académie d'agriculture de France / Academic Notes from the French Academy of Agriculture (N3AF)*, 18(1), 1,1-7. <https://doi.org/10.58630/pubac.not.a18914>.