



La PAC de l'après 2027



Hervé Guyomard & Marlène Stickel

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.



Contents lists available at ScienceDirect

Journal of Environmental Economics and Management

journal homepage: www.elsevier.com/locate/jeem



The crucial role of domestic and international market-mediated adaptation to climate change

Christophe Gouel^{a,b,c,*}, David Laborde^d

^a Economie Publique, AgroParisTech, INRAE, Université Paris-Saclay, 78850, Thiverval-Grignon, France
^b CREST, Ecole Polytechnique, 91120, Palaiseau, France
^c CEPIL, 20 avenue de Ségur, 75007, Paris, France
^d International Food Policy Research Institute, 1201 Eye St NW, Washington, DC, 20005, USA



Ecological Economics

Volume 191, January 2022, 107229



ANALYSIS

Designing an effective small farmers scheme in France

Pauline Lécole^a, Raphaële Préget^b, Sophie Thoyer^b

Show more

+ Add to Mendeley Share Cite

<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.107229>

Get rights and content



Horizon 2020



BRIGHT SPACE



STUDY
Requested by the AGRI committee



The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources



Policy Department for Structural and Cohesion Policies
Directorate-General for Internal Policies
PE 629.214 - November 2020

EN

STUDY
Requested by the AGRI Committee



The next reform of the CAP: The variables in the equation

Volume I



Policy Department
Directorate for Regional Development, Agriculture and
Directorate-General for Cohesion, Agriculture and Social
PE 759.316 – January 2025



Policy Department
Directorate for Regional Development, Agriculture and Fisheries
PE 718.316 – January 2025

The next reform of the CAP: The variables in the equation

Volume II: Annexes



The next reform of the CAP: The variables in the equation

H. Guyomard, M. Stickel, C. Détang-Dessendre, L.-G. Soler, P.-M. Aubert, A. Carpentier, A. Cattalo, P. Dupraz, C. Gaigné, E. Régnier, S. Thoyer

INRAE

IDDRI

28/01/2025 Presentation for the Committee on Agriculture and Rural Development

1

Structure de la présentation

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

1. Contexte
2. Enjeux
3. Cadre d'analyse
4. Cinq trajectoires pour la PAC de l'après 2027
5. Politiques et instruments
6. Zoom : Architecture verte de la PAC
7. Conclusion



* Le rapport inclut également une évaluation qualitative de la PAC 2023-2027 et du rapport du Dialogue Stratégique (Septembre 2024), ainsi qu'une analyse de la politique alimentaire/nutritionnelle et de la politique commerciale

INRAE



1. Contexte

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

Élargissement 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 ?



INRAE



2. Enjeux

2. Enjeux

Enjeux 'sociétaux'

Changement climatique

Biodiversité

Protection des ressources naturelles

Santé et environnement

Bien-être animal

Sécurité alimentaire 

Accès à l'alimentation 

Enjeux 'agricoles'

Revenus agricoles

Distribution du soutien aux revenus

Variabilité des revenus agricoles

Résilience

Compétitivité

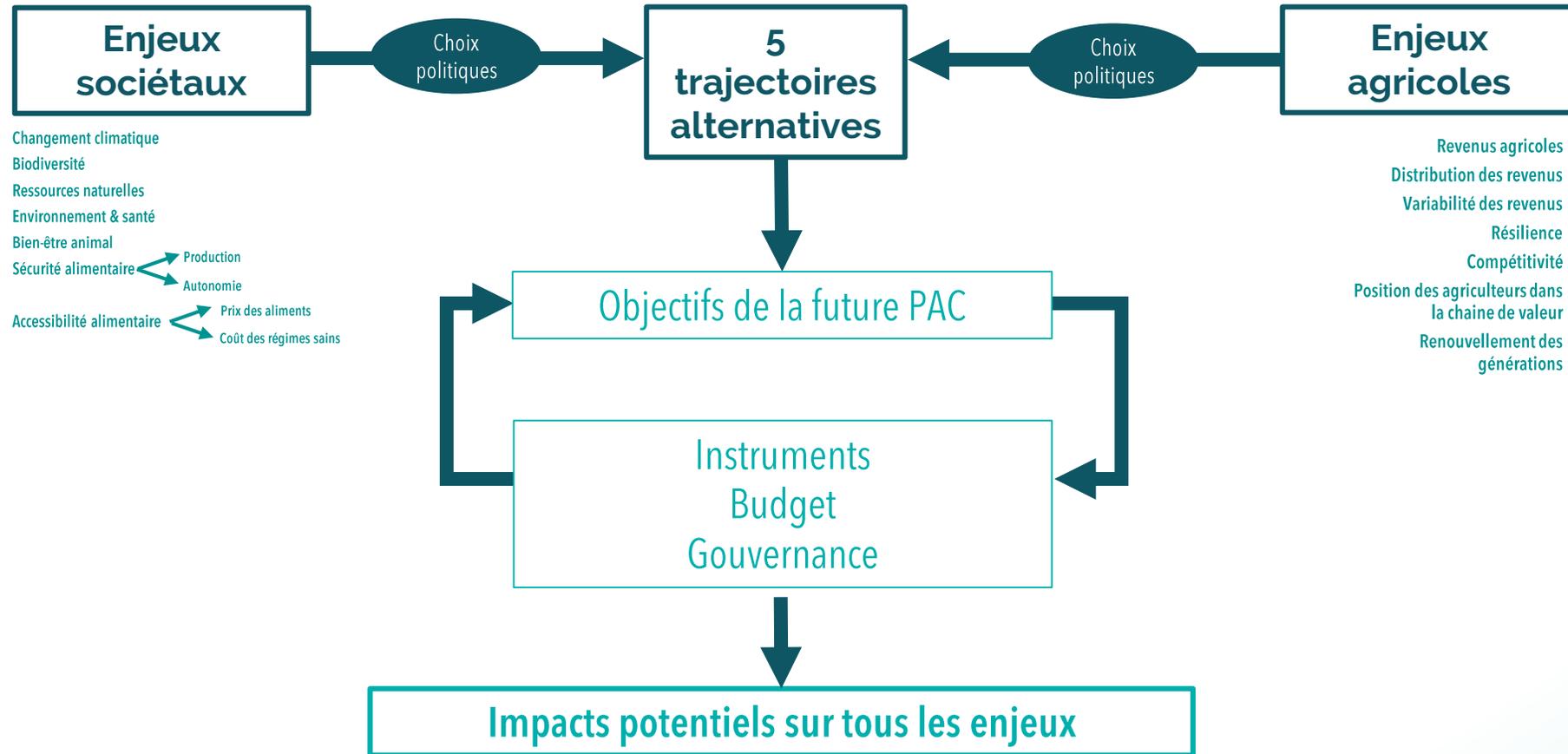
Position des agriculteurs dans la chaîne de valeur

Renouvellement des générations

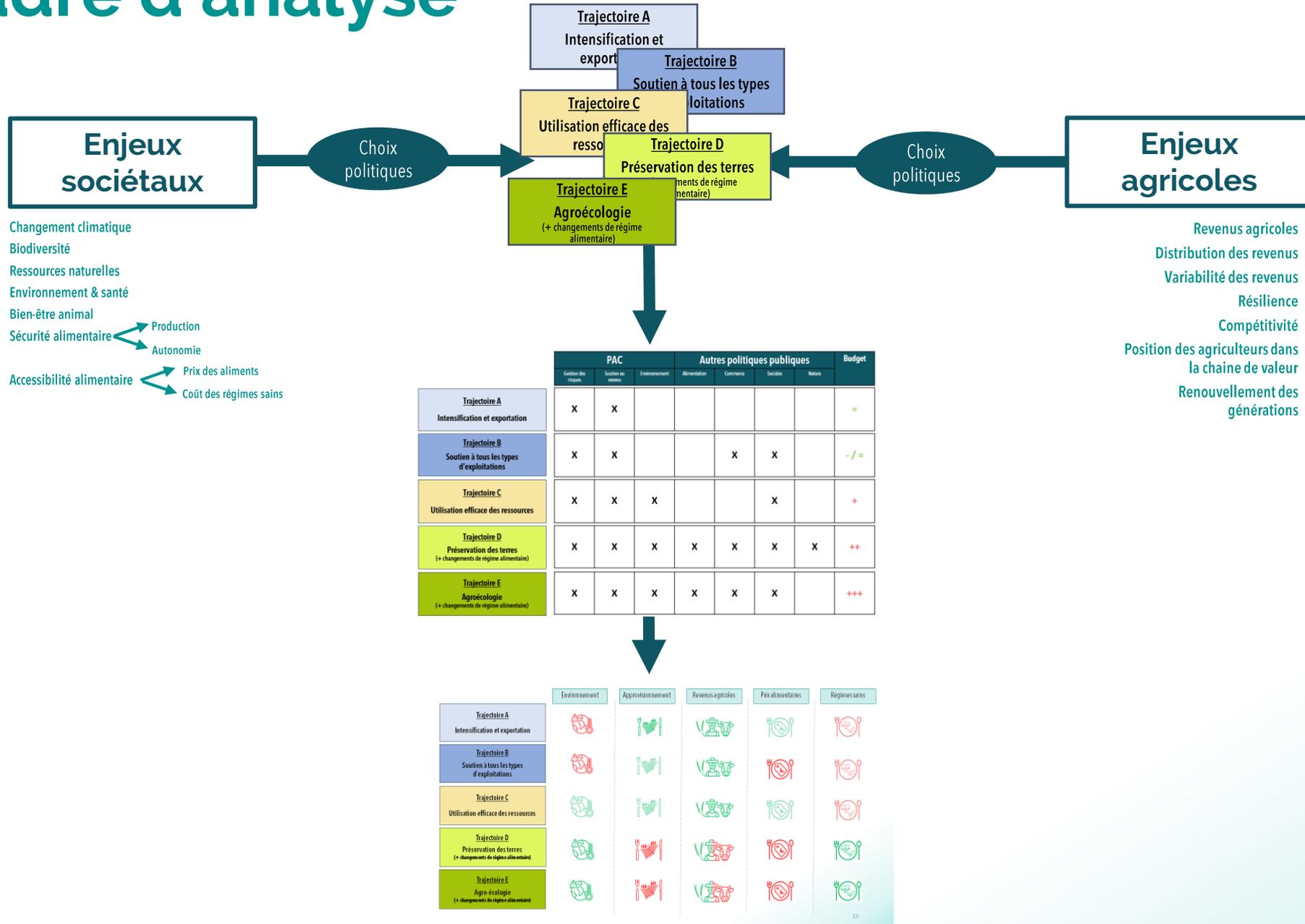
INRAE

> 3. Cadre d'analyse

3a. Cadre d'analyse



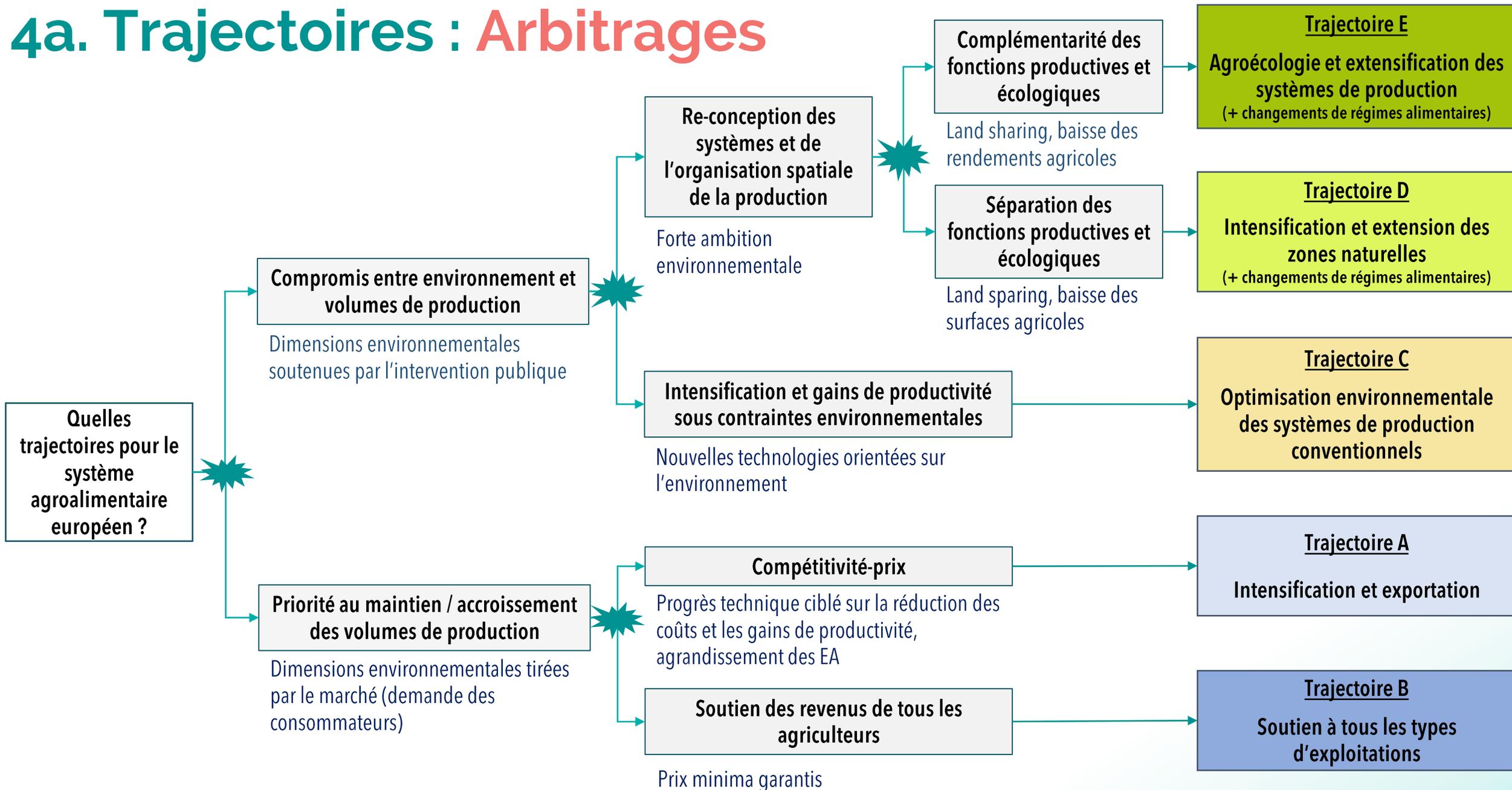
3b. Cadre d'analyse



INRAE

> 4. Cinq trajectoires pour la PAC post 2027

4a. Trajectoires : Arbitrages



4b. Trajectoires : Illustrations IA

Trajectoire A

Intensification et exportation



Trajectoire B

Soutien à tous les types d'exploitations



Trajectoire C

Optimisation environnementale des systèmes de production conventionnels



Trajectoire D

Intensification et extension des zones naturelles
(+ changements de régimes alimentaire)



Trajectoire E

Agroécologie et extensification des systèmes de production
(+ changements de régimes alimentaires)



4c. Trajectoires : Politiques et budget

	PAC			Autres politiques publiques			Budget	
	Gestion des risques	Soutien au revenu	Envir.	Alimentation	Commerce	Sociales		Nature
<p><u>Trajectoire A</u></p> <p>Intensification et exportation</p>	X	X						=
<p><u>Trajectoire B</u></p> <p>Soutien à tous les types d'exploitations</p>	X	X			X	X		- / =
<p><u>Trajectoire C</u></p> <p>Utilisation efficace des ressources</p>	X	X	X			X		+
<p><u>Trajectoire D</u></p> <p>Extension des zones naturelles (+ changements de régime alimentaire)</p>	X	X	X	X	X	X	X	++
<p><u>Trajectoire E</u></p> <p>Agroécologie (+ changements de régime alimentaire)</p>	X	X	X	X	X	X		+++

4d. Trajectoires : Impacts à court terme

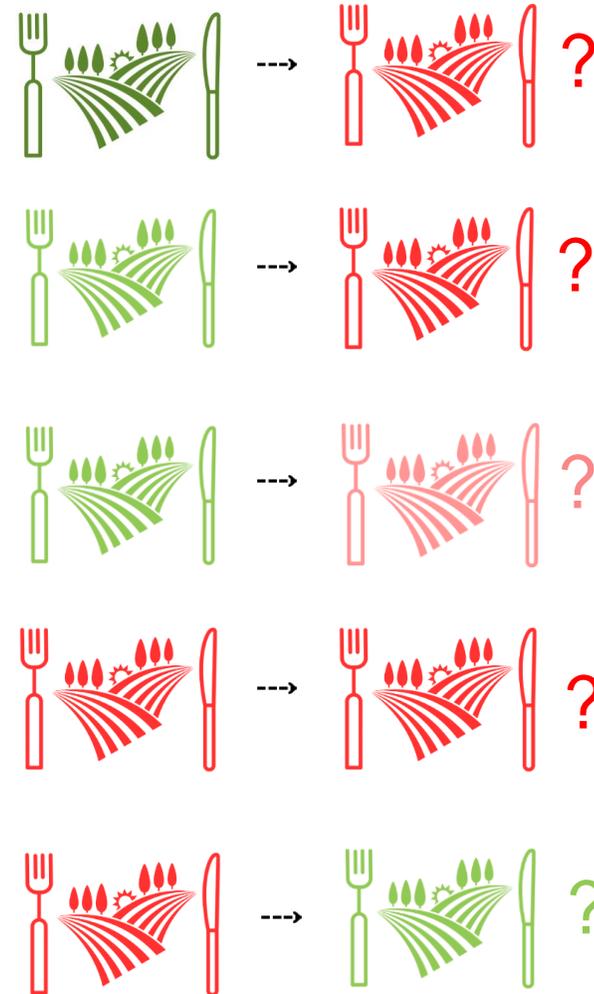
	Environnement	Approvisionnement (domestique)	Revenus agricoles (moyens)	Prix alimentaires	Régimes sains
Trajectoire A Intensification et exportation					
Trajectoire B Soutien à tous les types d'exploitations					
Trajectoire C Utilisation efficace des ressources					
Trajectoire D Extension des zones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

4e. Trajectoires : Impacts à plus long terme

<p>Trajectoire A Intensification et exportation</p>
<p>Trajectoire B Soutien à tous les types d'exploitations</p>
<p>Trajectoire C Utilisation efficace des ressources</p>
<p>Trajectoire D Extension des zones naturelles (+ changements de régime alimentaire)</p>
<p>Trajectoire E Agro-écologie (+ changements de régime alimentaire)</p>

Approvisionnement

CT	LT
----	----



Nombre d'exploitations

n

N

n

n

N

4f. Trajectoires : Opportunités et risques (1)

Priorité aux volumes produits

Trajectoire A

Intensification et exportation

Renforcement de la compétitivité prix
du secteur agro-alimentaire UE

Opportunités : Croissance du marché mondial, disponibilité des technologies, vieillissement de la population agricole, demande des consommateurs et des politiques de prix alimentaires bas, possible avec un budget de la PAC inchangé

Risques : Détérioration de la santé environnementale des agro-écosystèmes, incertitudes sur les gains de productivité à MT et LT, augmentation de la dépendance aux intrants externes (EA et ferme UE), coût augmenté de la décarbonation dans les autres secteurs de l'économie

Trajectoire B

Soutien à tous les types
d'exploitations

Maintien de la diversité et du nombre
d'exploitations agricoles

Opportunités : Réponse aux protestations agricoles et à certaines attentes sociétales (des revenus pour tous les agriculteurs, diversité des EA, dynamisme des zones rurales via l'agriculture), possible avec un budget de la PAC inchangé / à la baisse (car prix garantis)

Risques : Détérioration de la santé environnementale des agro-écosystèmes, faisabilité et acceptation d'un système de prix garantis pour toutes les productions, impact sur la compétitivité prix et les exportations, augmentation des prix alimentaires, coût augmenté de la décarbonation dans les autres secteurs de l'économie

4f. Trajectoires : Opportunités et risques (2)

Compromis entre volumes de production et environnement

Trajectoire C
Optimisation environnementale des systèmes de production conventionnels

Utilisation efficace des ressources : intensification écologique

Trajectoire D
Intensification et extension des zones naturelles (+ changements de régimes alimentaires)

Extension des zones naturelles pour la biodiversité (land sparing)

Trajectoire E
Agroécologie et extensification des systèmes de production (+ changements de régimes alimentaires)

Agroécologie à large échelle (land sharing)

Opportunités : Nouvelles technologies (NGT, IA), développement de marchés et de paiements pour services environnements, indicateurs d'impact, prise en compte de l'environnement compatible avec l'économie

Risques : Incertitudes sur les gains climatiques et environnementaux (CT et LT) en particulier sur la biodiversité, coût des technologies, budget de la PAC en hausse +

Opportunités : Réponse à l'urgence climatique et environnementale, développement de marchés et de paiements pour services environnementaux y compris pour la biodiversité

Risques : Baisse des volumes produits, tensions foncières et nécessité d'une politique de la nature forte, diminution du nombre d'EA, budget de la PAC en hausse ++, politiques alimentaires fortes, impact négatif sur les filières animales (Q et P)

Opportunités : Réponse à l'urgence climatique et environnementale, développement de marchés et de paiements pour services environnementaux, plus grande autonomie (EA et fermes UE), paysages diversifiés

Risques : Baisse des volumes produits, coût du changement des systèmes agricoles, budget de la PAC en hausse + + +, politiques alimentaires fortes, impact négatif sur les filières animales (Q et P)

INRAE

> 5. Politiques et instruments

6. Politiques et instruments

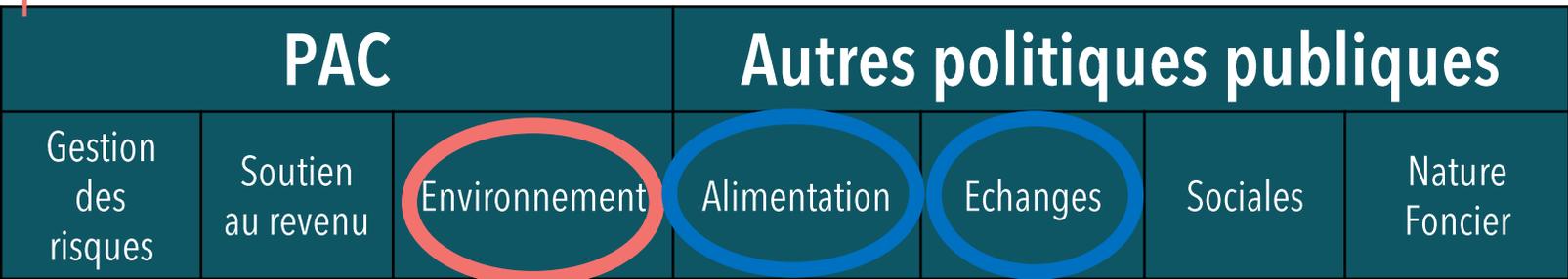
	PAC		Autres politiques publiques						Budget
	Coût	Impact	Environnement	Alimentation	Sociales	Échanges	Nature	Foncier	
Tranche A Intervention et exportation	X	X							0
Tranche B Soutien à long terme d'exploitants	X	X			X	X			-/0
Tranche C Utilisation efficace des ressources	X	X	X				X		+
Tranche D Préservation des terres d'exploitants agricoles	X	X	X	X	X	X	X	X	++
Tranche E Apprentissage d'exploitants agricoles	X	X	X	X	X	X	X	X	+++

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

Politique de renouvellement des générations

- ### 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



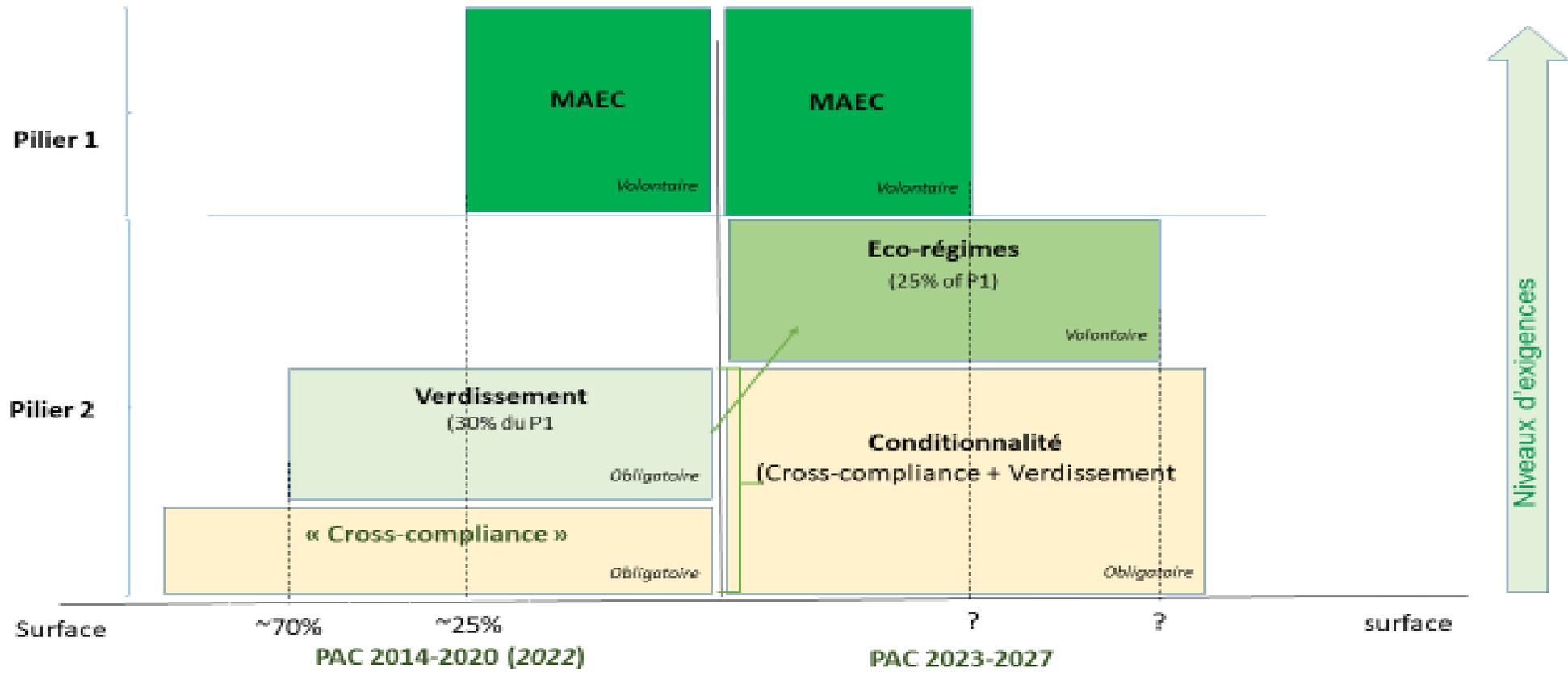
Zoom

INRAE

> 6. Zoom : Architecture verte de la PAC

6a. Zoom : Architecture verte de la PAC

Les trois instruments de l'Architecture Verte



6b. Zoom : Architecture verte de la PAC

PSN français 2023-2027

Conditionnalité

Base : aides P1 et nombreuses aides P2
(+ 8 milliards € / an)

Théoriquement renforcée (intégration du verdissement)

Affaiblissement 2023 et 2024 ⁽¹⁾

Nouvel affaiblissement 2025 (paquet simplification)

Futur de la conditionnalité ?

MAEC

260 millions € / an

Efficacité démontrée mais faibles surfaces et augmentation modeste de l'enveloppe (+ 10 millions € / an)

Adoption des mesures les moins ambitieuses

Coûts publics et privés d'administration

Articulation MAEC / éco-régimes ?

Éco-régimes

1,68 milliard € / an

Accès pour « tous » aux dépens de l'ambition climatique et environnementale ⁽²⁾

Arbitrage économie (revenus) aux dépens du climat & environnement

Remarque : PSN très hétérogènes selon les EM, notamment éco-régimes (cibles, modalités, ambition climatique et environnementale)

⁽¹⁾ Guyomard et al., 2025 ; Zwann, 2025

⁽²⁾ Lassalas et al., 2023, 2024

6c. Zoom : Architecture verte de la (future) PAC

Dans le cadre de l'architecture verte actuelle

- **Simplifier la conditionnalité sans « revenir en arrière » ?**
- **Cohérence éco-régimes et MAEC**
Très grande hétérogénéité entre EM
 - Distorsions entre EM, limites de la subsidiarité
- Cadre d'évaluation de la PAC**
 - Simplification et efficacité du reporting, du monitoring et de l'évaluation : numérique, indicateurs d'impacts
- D'une obligation de moyens (pratiques) à une obligation de résultats (impacts)**
 - Légitimité
 - Développement de marchés de services : PSE financés par le contribuable et l'utilisateur (intermédiaire, final)
 - Difficultés à CT (associer pratiques et impacts, modélisation)

Nouveaux instruments

- **Environnement x Economie x Simplicité**
- **Ex. schéma de taxes (émissions / intrants chimiques) et compensations des pertes de revenu via des aides découplées**
 - Incitatif, flexible, faibles coûts administration
 - Illustration (GC, Nord-Est France, taxe 100% sur pesticides
 - -25% pesticides, -9% rendements; -20€/ha revenus (vs. -165 €/ha sans compensation)
 - Limiter les effets de distorsion
 - Intra -UE -> Echelle UE
 - Pays tiers -> Politique commerciale

INRAE

> 7. Conclusion

7. Conclusion

- **Challenges nombreux, de grande 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
 - **Hélas, on n'en prend pas le chemin !**

INRAE

> Merci de votre attention