



SOMMAIRE

Politique agricole commune : schizophrénie ou ambitions démesurées ?

- Les agriculteurs à la croisée des contraintes : plus d'objectifs, moins de ressources et plus de concurrence
- Et ailleurs ? Ce que le monde consacre à son agriculture
- Soutien public et revenu brut agricole : quels effets concrets pour les exploitants ?
- Multiplicité des objectifs : trilemme de la PAC
- L'innovation agricole, un poste préservé malgré le désengagement public
- Repenser l'agriculture : entre logiques de marché et exigence de souveraineté

RÉDACTION



Zeineb Cherif

zeineb.cherif@apca.chambagri.fr

Politique agricole commune : schizophrénie ou ambitions démesurées ?

Dans le contexte de la publication imminente du Cadre financier pluriannuel (CFP), attendue pour le 16 juillet, qui fixera les enveloppes budgétaires allouées à la PAC ainsi que les modalités de soutien, un retour analytique sur les politiques agricoles s'impose comme un outil indispensable pour appréhender la reconfiguration des arbitrages budgétaires en matière agricole. Cette échéance intervient dans un contexte de fortes tensions sur les finances publiques, accentuant les enjeux de légitimation des dépenses agricoles au sein de l'Union. Il n'est dès lors pas surprenant que cette publication soit particulièrement attendue, tant par les États membres que, de manière plus marquée encore, par les agriculteurs eux-mêmes.

Outre la publication du CFP, la décision de recentrer l'attention sur les politiques agricoles s'inscrit dans un double contexte. D'une part, la montée des contestations agricoles à l'échelle européenne révèle un malaise profond et persistant parmi les agriculteurs. Ce mécontentement généralisé appelle une réflexion sur les causes structurelles de ce désarroi, qu'il s'agisse des conditions économiques, des exigences réglementaires ou des orientations politiques jugées déconnectées des réalités du terrain. Il est donc essentiel d'analyser les évolutions des politiques agricoles, tant en matière de réformes que de dispositifs de soutien, afin de saisir les dynamiques structurelles qui reconfigurent le paysage agricole européen. Une telle analyse permettra non seulement de mieux comprendre les tensions exprimées par les acteurs du secteur, mais aussi, le cas échéant, d'en éclairer la légitimité. Cette exigence apparaît d'autant plus cruciale que l'agriculture européenne évolue, depuis les années 1990, dans un cadre de plus en plus libéralisé, exposant les producteurs à une concurrence internationale accrue et amplifiant les effets différenciés des politiques publiques selon les filières et les territoires.

►► POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : SCHIZOPHRÉNIE OU AMBITIONS DÉMESURÉES ? (SUITE)

Les agriculteurs à la croisée des contraintes : plus d'objectifs, moins de ressources et plus de concurrence

En plus de 30 ans,
le budget de la
PAC a fondu,
passant de 0,54 %
à 0,36 % du PIB

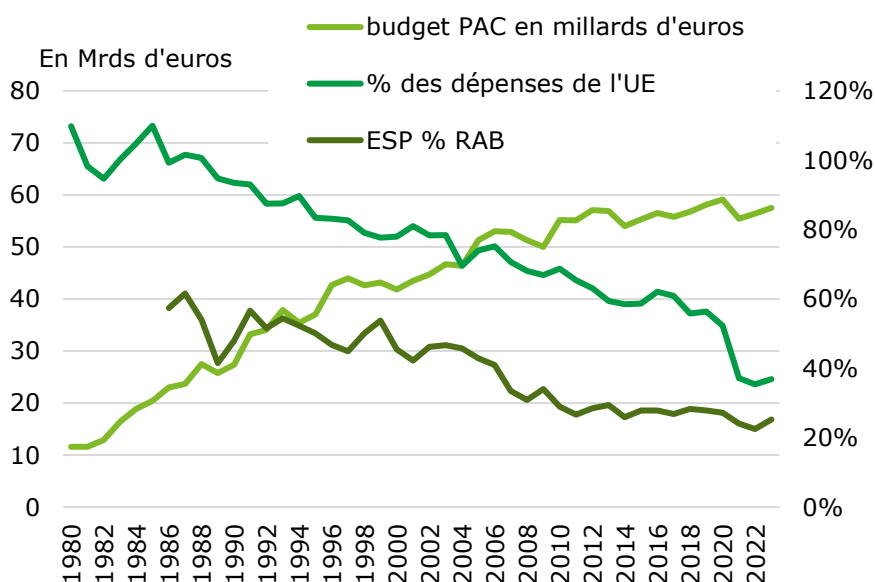
Alors même que les attentes sociétales à l'égard de l'agriculture se sont considérablement élargies — sécurité alimentaire, durabilité environnementale, compétitivité économique— le niveau des soutiens publics, en particulier à destination des producteurs, a eu tendance à diminuer, notamment en Europe. Ce recul s'est traduit par un désajustement croissant entre les objectifs assignés à la politique agricole et les moyens effectivement mobilisés. Au regard de cette évolution, il apparaît tout à fait légitime d'interroger la cohérence et la soutenabilité du cadre actuel de la PAC.

Entre 1980 et 2023, le budget annuel de la PAC a été multiplié par près de cinq, passant de 11,6 à 56,4 milliards d'euros (graphique 1). Cette hausse nominale s'explique entre autres par l'inflation, l'élargissement de l'Union européenne (et donc des contributions des nouveaux entrants) ainsi que par l'évolution des priorités agricoles et rurales. Toutefois, rapporté à la richesse globale produite, le budget alloué à la PAC a connu un recul relatif, traduisant une diminution de son poids dans le PIB européen. Il représentait environ 0,54 % du PIB de l'UE dans les années 1990, contre 0,36 % en 2023.

Ce déclin relatif tient à deux phénomènes : la croissance du PIB européen, plus soutenue que celui du budget de la PAC, et une réallocation progressive des ressources vers d'autres politiques communautaires. Ainsi, cela s'est mécaniquement traduit par une réduction progressive du soutien à l'agriculture, et, toutes choses égales par ailleurs, à celui destiné aux producteurs.

Bien que reposant sur des fondements méthodologiques distincts, l'estimation du soutien aux producteurs en pourcentage du revenu agricole brut (ESP % RAB) et la part de la PAC dans le budget européen traduisent, de manière complémentaire, les effets cumulatifs des réformes successives de la politique agricole commune.

Graphique 1 : évolution du budget de la PAC



►► POLITIQUES AGRICOLE COMMUNE : SCHIZOPHRÉNIE OU AMBITIONS DÉMESURÉES ? (SUITE)

Une volonté stratégique d'alignement avec les règles de l'OMC

Il serait inopportun d'omettre que l'impulsion de la contraction des aides découle d'une volonté stratégique d'alignement réglementaire avec l'OMC, amorcée notamment avec la réforme de 1992, et ce, au-delà des seules logiques budgétaires. Par la suite, au fil des ans, l'Union européenne a poursuivi cette orientation, notamment à travers la multiplication des accords de libre-échange au cours des deux dernières décennies, le Mercosur étant l'un des plus récents. En intégrant davantage l'agriculture européenne aux échanges mondiaux, cette stratégie commerciale a rendu nécessaire une adaptation des soutiens, afin de limiter les distorsions de concurrence et de se conformer aux disciplines multilatérales de l'OMC.

Les réformes successives de la Politique agricole commune (PAC) ont profondément transformé ses instruments d'intervention, en réponse à la diversification progressive des objectifs économiques, environnementaux et sociaux qui lui sont assignés. Depuis le début des années 1990, la PAC s'est engagée dans un processus de réorientation de ses mécanismes de soutien, passant d'un modèle fondé sur les prix garantis à un modèle centré sur les aides directes, essentiellement découplées, et le soutien au revenu (voir graphique 2).

La réforme de 1992 constitue un premier tournant majeur, marquant l'introduction des aides directes compensatoires et la réduction des prix d'intervention. Cette logique a été approfondie par la réforme de 2003, avec la généralisation du découplage des aides, renforçant ainsi la conformité de la PAC avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Parallèlement, les instruments de régulation des marchés — intervention publique, stockage, subventions à l'exportation — ont été totalement ou partiellement démantelés. Ce processus a culminé en 2014 avec la suppression complète des aides à l'exportation, dans un contexte de libéralisation accrue des échanges agricoles, à la suite de la Conférence ministérielle de Nairobi supervisée par l'OMC.

La réforme de 2013 a introduit une nouvelle étape, en accentuant la prise en compte des enjeux environnementaux. Elle a instauré le «paiement vert», conditionnant une partie des aides directes au respect de pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement. Cette réforme a également renforcé la dimension territoriale de la PAC, en donnant davantage de flexibilité aux États membres dans l'allocation des fonds.

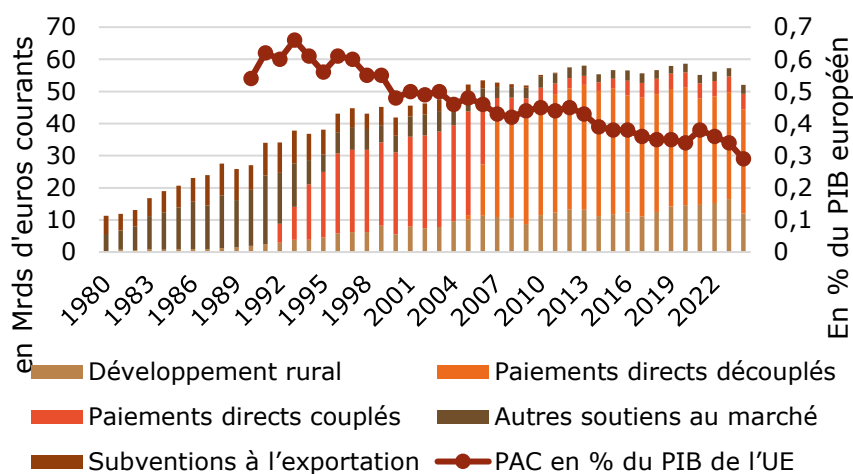
Enfin, la période 2023–2027 marque la dernière phase de cette trajectoire de transformation. Le second pilier, consacré au développement rural, voit son rôle consolidé avec une enveloppe de près de 16 milliards d'euros. Le nouvel « éco-régime », introduit dans le cadre des plans stratégiques nationaux, renforce la conditionnalité environnementale du soutien, tout en laissant aux États une marge de manœuvre accrue dans la définition des pratiques éligibles. Les aides couplées, historiquement prédominantes, sont désormais strictement encadrées : elles sont plafonnées à 13 % du budget des paiements directs, avec une possibilité d'allocation complémentaire de 2 %, exclusivement réservée aux productions de protéines végétales, portant ainsi le plafond total à 15 %. En France, par exemple, cette enveloppe est pleinement mobilisée.

►► POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : SCHIZOPHRÉNIE OU AMBITIONS DÉMESURÉES ? (SUITE)

Ce processus de réorientation des objectifs, bien qu'en cohérence avec les attentes sociétales, s'est accompagné d'une baisse relative du soutien direct aux producteurs, perceptible tant à travers l'évolution de l'ESP (Estimation du soutien au producteur) que dans la part du budget qui leur est consacrée. Il en résulte un soutien davantage ciblé, conditionné, et potentiellement plus incertain pour les exploitants. Pour conclure, cette évolution s'inscrit dans une inflexion politique assumée, visant à concilier ouverture commerciale et redéploiement budgétaire au profit d'objectifs transversaux tels que la transition écologique, la numérisation ou la cohésion sociale.

Graphique 2 : évolution de la composition du budget de la PAC

Réorientation des objectifs et des soutiens



Chambres d'agriculture France

Source : Commission Européenne

Et ailleurs ? Ce que le monde consacre à son agriculture

La dynamique du soutien global est le reflet de l'implication de la puissance publique

Au-delà des dynamiques internes propres à l'UE, l'analyse des politiques agricoles via l'étude du soutien accordé à ce secteur mérite d'être replacée dans une perspective internationale, tant les niveaux, les structures et les instruments mobilisés varient sensiblement d'un pays à l'autre.

Avant d'analyser les orientations stratégiques ou les instruments spécifiques des politiques agricoles, il convient d'adopter une lecture macroéconomique préalable, centrée sur l'évolution du niveau global de soutien à l'agriculture. Cette approche permet de quantifier les arbitrages publics opérés dans le temps, de replacer les réformes sectorielles dans leur trajectoire budgétaire, et d'en interpréter plus finement la portée. En effet, l'étude de la dynamique du soutien global — qu'elle soit haussière, stable ou en déclin — est déterminante pour distinguer une simple recomposition interne des dépenses d'un désengagement plus structurel de la puissance publique vis-à-vis du secteur agricole. Elle constitue dès lors un préalable essentiel à toute évaluation rigoureuse des instruments mobilisés et des finalités poursuivies par les politiques agricoles contemporaines. Le graphique 3 fournit précisément cette vue d'ensemble.

►► POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : SCHIZOPHRÉNIE OU AMBITIONS DÉMESURÉES ? (SUITE)

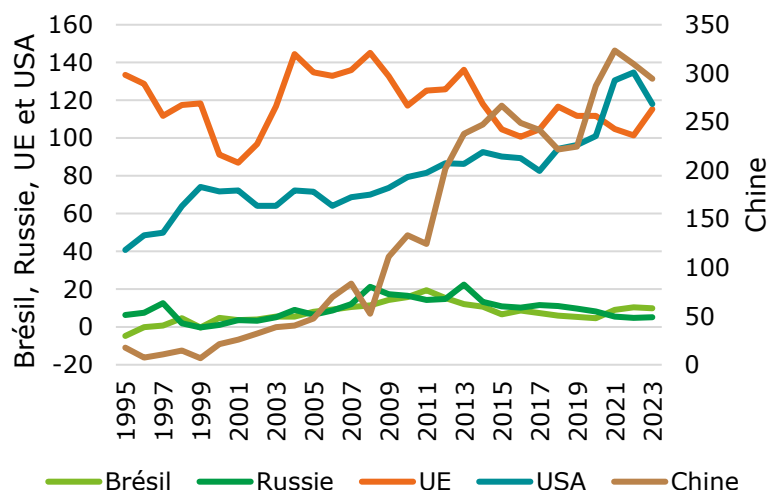
La Chine a connu une augmentation spectaculaire de son soutien public à l'agriculture ces dernières années

Le premier constat qui s'impose est le suivant : à rebours de la tendance observée en Europe, le soutien public à l'agriculture a connu une progression régulière aux États-Unis depuis 2006, avec une nette accélération à partir de 2017. En 2022, pour la première fois depuis les années 1990, le niveau de soutien américain a dépassé celui de l'Union européenne, atteignant 130 milliards de dollars, soit environ 30 % de plus que les 101 milliards alloués par l'UE. En Chine, la dynamique est encore plus marquée : les soutiens ont été multipliés par trente, passant de 10 milliards d'euros en 2000 à plus de 300 milliards en 2023. Cette trajectoire reflète une stratégie résolument volontariste, visant la modernisation du secteur agricole et la sécurisation de l'approvisionnement alimentaire national. Elle s'appuie sur des investissements massifs dans l'innovation technologique, la recherche agronomique et les infrastructures rurales.

À l'inverse, la Russie et le Brésil affichent un niveau de soutien public à l'agriculture relativement limité, avoisinant 20 milliards de dollars chacun. Malgré cette intervention modeste, ces deux pays se sont imposés comme des puissances agricoles de premier plan sur la scène mondiale. En dépit des sanctions commerciales, la Russie a consolidé sa position dominante sur le marché mondial de plusieurs produits stratégiques, en particulier les céréales (notamment le blé tendre), le tournesol, le sucre et les engrais. Cette performance repose sur des facteurs structurels : disponibilité foncière abondante, faibles coûts de production, spécialisation axée sur l'exportation, investissements privés ciblés et compétitivité renforcée.

Le Brésil, pour sa part, concentre ses efforts sur le financement agricole via le « Plano Safra ». Entre 2021 et 2022, ce plan a alloué 341 milliards BRL (66 milliards dollars) de crédits aux exploitants, dont 72 % pour le fonds de roulement et la commercialisation¹. Ce soutien massif en faveur de l'agrobusiness a permis au Brésil de devenir le deuxième exportateur mondial de grains (soja et maïs), en pariant sur un modèle de production compétitif, mécanisé et axé sur les marchés internationaux.

Graphique 3 : évolution du soutien total au secteur agricole (en milliards de dollars)



Chambres d'Agriculture France

Source : OCDE

¹ [Contributions to Sustainability in the Brazilian Agricultural Plan 2023/24](#)

►► POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : SCHIZOPHRÉNIE OU AMBITIONS DÉMESURÉES ? (SUITE)

Différents instruments de la politique agricole produisent des impacts variés

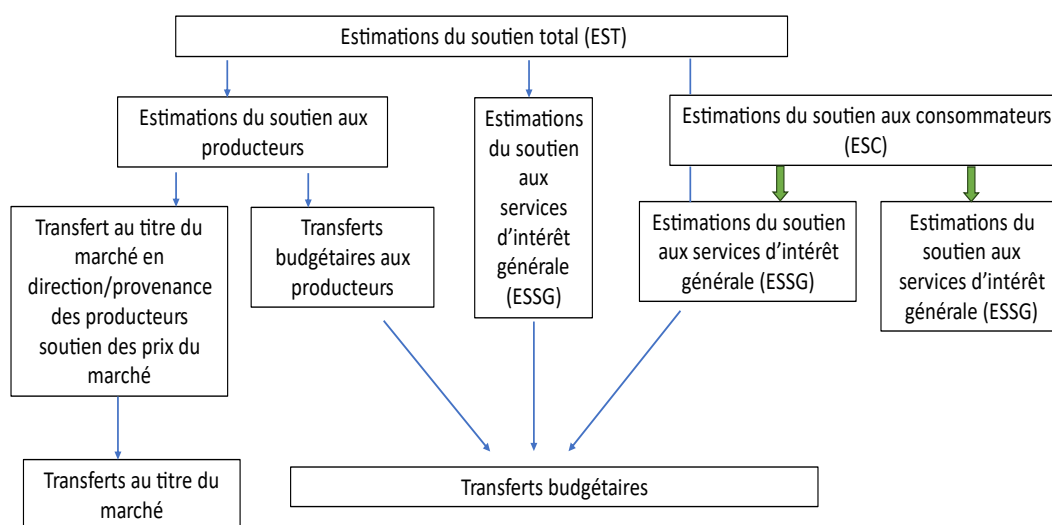
Si l'évaluation du niveau global de soutien constitue une étape indispensable pour saisir les dynamiques macroéconomiques à l'œuvre, elle doit être complétée par une analyse fine des orientations stratégiques et des instruments mobilisés. Celle-ci permet de rendre compte des priorités poursuivies par les pouvoirs publics et des modalités concrètes de leur mise en œuvre.

Comme mentionné précédemment, les instruments de politique agricole varient fortement d'un pays à l'autre. Leur comparaison exige un cadre analytique harmonisé, capable d'appréhender la diversité des approches nationales de manière cohérente. À cet égard, les indicateurs développés par l'OCDE — soutien au producteur (ESP), soutien au consommateur (ESC), soutien aux services d'intérêt général, ainsi que leur agrégat, le soutien total à l'agriculture — constituent une référence. Ils permettent de dépasser une lecture strictement budgétaire en intégrant des formes de soutien souvent moins visibles mais tout aussi structurantes : distorsions de prix, exonérations fiscales, investissements collectifs en infrastructures ou en services.

S'il a pu être contesté pour sa pertinence et pour ses limites, ce cadre analytique offre ainsi une grille de lecture robuste pour comparer les politiques agricoles de l'UE avec celles de ses principaux partenaires et concurrents commerciaux, que ce soit en matière de soutien à la production, de performance économique ou de transition environnementale.

Une fois les grands axes stratégiques identifiés, il convient d'associer à chacun les instruments correspondants, afin d'offrir une lecture plus complète et opérationnelle des politiques agricoles. C'est précisément l'objectif du tableau 1 ci-après, qui met en relation les priorités affichées et les leviers d'intervention mobilisés.

Figure 1 : axes principaux du soutien agricole



► POLITIQUES AGRICOLE COMMUNE : SCHIZOPHRÉNIE OU AMBITIONS DÉMESURÉES ? (SUITE)

Tableau 1 : correspondance des indicateurs et des mesures de soutien

Indicateur	Définition (OCDE)	Instruments / Mesures couvertes
Soutien aux producteurs (ESP)	Montant annuel des transferts bruts versés aux producteurs, financés par les consommateurs ou l'État, au niveau de la ferme	Soutien des prix du marché : écart entre les prix intérieurs et mondiaux via tarifs, quotas, subventions à l'export. Transferts budgétaires : aides couplées ou découplées, dotations à la surface/animal, aides à l'intrant, exonérations fiscales
Soutien aux consommateurs (ESC)	Montant net des transferts liés aux consommateurs, souvent négatif car prix domestiques supérieurs aux prix mondiaux.	- Surcharge des consommateurs via prix élevés dus au soutien des prix agricoles- Transferts explicites vers consommateurs (subventions à la consommation, aide alimentaire domestique)
Soutien aux services d'intérêt générale (ESSG)	Transferts bruts pour des services collectifs (R&D, infrastructures, inspection...), sans versement individuel aux agriculteurs.	- Recherche et développement agricole, extension- Infrastructures rurales (routes, irrigation) - Promotion, soutien à la commercialisation, formation, sécurité sanitaire
Soutien total à l'agriculture (EST)	Somme de ESP, ESC et GSSE (nets des recettes publiques), évaluant l'ensemble du soutien public et privé à l'agriculture.	Agrège l'ensemble des instruments ci-dessus pour mesurer le soutien total au secteur

Sur la base de ce cadre analytique, le graphique 4 offre non seulement une lecture comparative des orientations stratégiques entre États, mais permet également d'en analyser l'évolution temporelle, en révélant la diversité des trajectoires suivies en matière de soutien agricole.

À cet égard, la trajectoire de la Russie illustre une transformation structurelle notable. Bien que le niveau global de subventions reste modéré, sa structure s'est transformée : la part des soutiens aux producteurs (ESP) est passée de 87 % en 1995 à environ 55 % en 2023, signe d'un désengagement progressif des aides traditionnelles ; parallèlement, les investissements publics dans les services d'intérêt général (ESSG) ont presque triplé, de 12 % à 32 %, indiquant une forte réorientation vers les infrastructures agricoles, la recherche et la formation. Enfin, les transferts aux consommateurs (TC)², presque inexistants auparavant, représentent désormais environ 14 %, témoignant d'un recentrage partiel du soutien vers les prix agricoles et la demande finale. Cette mutation traduit une stratégie orientée vers la modernisation des structures productives, le renforcement des biens publics du secteur et une redistribution plus large, tout en diminuant les distorsions liées aux subventions directes à la production.

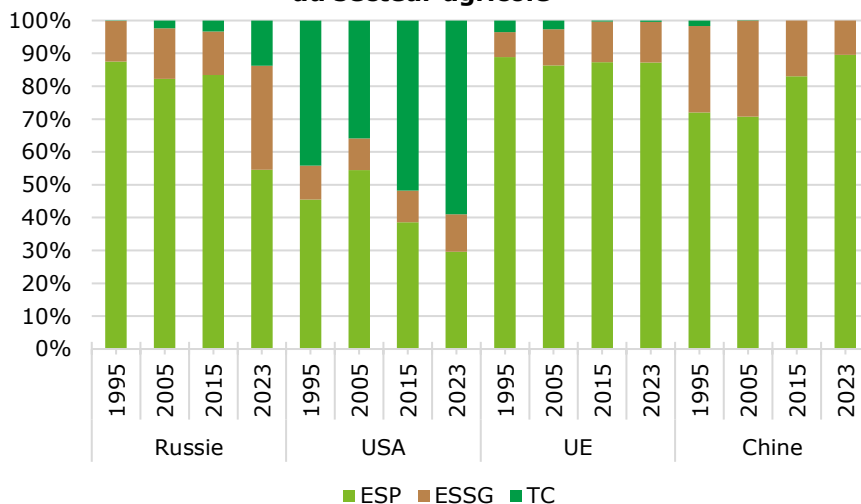
Aux États-Unis, l'ESP a également chuté, passant de 45 % à 30 %, tandis que les TC dominent désormais avec une progression de 44 % en 1995 à 59 % en 2023. Cette évolution reflète une politique orientée vers les programmes d'aide alimentaire destinés à soutenir la consommation intérieure. Les ESSG, en revanche, restent modestes, augmentant légèrement de 9 % à 11 %. L'UE maintient un soutien élevé aux producteurs, autour de 87 % du total, avec une hausse des ESSG de 8 % à 12 %, traduisant une réorientation progressive vers des objectifs environnementaux. En Chine, le soutien direct aux producteurs (ESP) s'est renforcé, passant de 72 % à 90 %, tandis que les ESSG ont diminué de 26 % à 10 %. Ce choix illustre une priorité donnée à la production et à la souveraineté alimentaire, avec un soutien direct massif pour assurer l'autosuffisance agricole.

En Russie, le soutien aux producteurs est passé de 87 à 55 % du soutien total entre 1995 et 2023

² Il s'agit d'une composante de l'ESC. Les transferts des consommateurs mesurent la part du soutien agricole qui est financée directement par les consommateurs.

► POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : SCHIZOPHRÉNIE OU AMBITIONS DÉMESURÉES ? (SUITE)

Graphique 4 : évolution de la composition du soutien total au secteur agricole



Chambres d'agriculture France

Source : OCDE

Un soutien agricole américain axé sur les consommateurs

Pour conclure, la structure du soutien agricole a connu des évolutions différenciées parmi les grandes puissances agricoles. La Russie et l'UE ont progressivement adopté un modèle mixte combinant aides directes aux producteurs (PSE) et financement de services collectifs (GSSE), ce qui a permis à la fois de diversifier les formes de soutien et de réduire les distorsions de marché. En Europe, cette orientation s'est traduite notamment par des programmes tels que AgData ou le Farm Sustainability Tool (FaST), qui soutiennent l'innovation, la recherche et la gestion durable des ressources agricoles. Aux États-Unis, le soutien s'est déplacé vers les consommateurs, avec une forte montée en puissance des transferts via le *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP), qui représentait plus de 112 milliards de dollars en 2023 et bénéficiait à plus de 40 millions de personnes, reflétant une stratégie axée sur la sécurité alimentaire intérieure, bien que ce dispositif fasse l'objet de critiques régulières de la part des élus républicains au Congrès, et soit, à chaque renouvellement de la loi agricole quinquennale, exposé à un risque de diminution de son enveloppe budgétaire.

Parmi les grandes puissances agricoles, seule la Chine a renforcé son soutien aux producteurs

En Chine, à l'inverse, le soutien reste massivement concentré sur les producteurs, avec un niveau d'aides directes ayant explosé de 10 milliards d'euros en 2000 à plus de 300 milliards en 2023, illustrant une priorité stratégique accordée à la modernisation agricole et à la souveraineté alimentaire, via des subventions ciblées aux semences, aux équipements et aux fonds de stabilisation. Ces trajectoires divergentes traduisent des choix politiques distincts : modernisation technologique et biens publics en Europe et en Russie, soutien à la demande domestique aux États-Unis, et productivisme stratégique en Chine.

► POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : SCHIZOPHRÉNIE OU AMBITIONS DÉMESURÉES ? (SUITE)

Soutien public et revenu brut agricole : quels effets concrets pour les exploitants ?

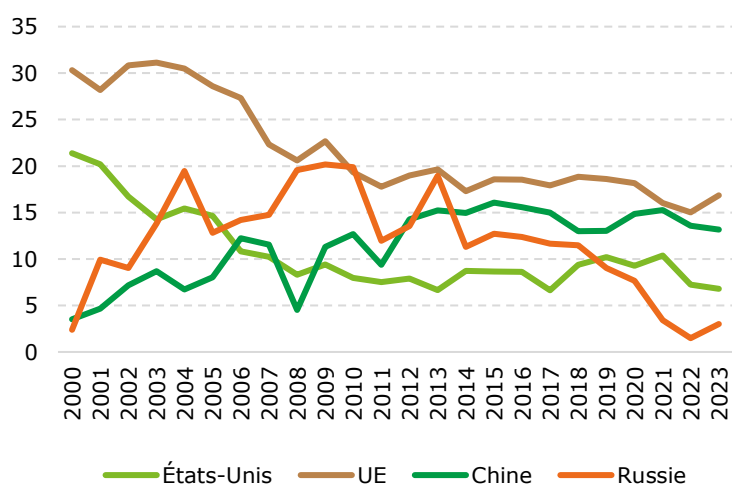
En Europe, les inégalités sont renforcées par des exigences environnementales
une concurrence accrue

Si l'analyse de l'évolution du soutien total à l'agriculture et de sa composition permet d'éclairer les priorités budgétaires des différentes régions, une attention particulière doit être portée au soutien aux producteurs, rapporté au revenu agricole brut (RAB). Cet indicateur offre une mesure plus fine de l'impact des politiques publiques sur les exploitations agricoles, ainsi que du degré de dépendance économique des producteurs à ces transferts. Dans le cas de l'UE, le niveau de soutien aux producteurs a été réduit de manière significative, passant de près de 30 % du RAB en 2000 à environ 15 % en 2023, soit une division par deux en deux décennies (graphique 5).

Si cette trajectoire reflète une volonté de limiter les distorsions de marché et de renforcer la discipline budgétaire, elle n'est pas sans effets socio-économiques. En effet, la réduction du soutien, conjuguée à des écarts structurels entre États membres (en termes de taille des exploitations, de spécialisation ou de coût du travail), contribue à accentuer les disparités entre producteurs européens. Ces inégalités internes sont d'autant plus sensibles que les agriculteurs sont simultanément confrontés à des exigences environnementales renforcées et à une concurrence internationale accrue. Le sentiment d'injustice engendré par ces déséquilibres alimente les contestations récurrentes, en particulier dans les territoires ruraux fragilisés par la pression concurrentielle intra- et extra-communautaire.

À l'inverse, la Chine a considérablement intensifié son soutien aux exploitants agricoles. Depuis l'abolition de la taxe agricole en 2004, Pékin a mis en place des subventions directes ciblant notamment les cultures de base (riz, blé, maïs). Ces aides s'ajoutent à des incitations à l'achat de semences, de machines et à des investissements publics dans les infrastructures rurales (routes, irrigation, stockage). Entre 2000 et 2023, le rapport soutien producteur/revenu agricole brut (PSE/RAB) est ainsi passé d'environ 5 % à plus de 15 %. Cette orientation vise à assurer la souveraineté alimentaire, à augmenter les rendements et à renforcer la compétitivité des filières agroalimentaires, tout en réduisant la dépendance aux importations³, un enjeu majeur dans un contexte géopolitique tendu.

Graphique 5 : évolution du soutien des producteurs en % du RAB



Chambre d'Agriculture France

Source : OCDE

³ [China's 10-year initiative aims for a more secure food supply by 2035](#)

► POLITIQUES AGRICOLE COMMUNE : SCHIZOPHRÉNIE OU AMBITIONS DÉMESURÉES ? (SUITE)

Multiplicité des objectifs : trilemme de la PAC

Un soutien européen insuffisant, doit être lu à l'aune des contraintes du secteur

Comme évoqué précédemment, bien que l'UE demeure, en valeur absolue, la région qui soutient le plus ses producteurs, et ce malgré une tendance à la baisse, cela suffit-il à conclure que les agriculteurs européens sont les plus avantagés ? Pas nécessairement. Ce niveau de soutien doit être interprété à la lumière des contraintes spécifiques qui pèsent sur le secteur agricole européen. En particulier, l'UE se positionne comme un acteur de référence en matière de normes environnementales, ce qui se traduit par un encadrement réglementaire plus exigeant pour ses producteurs. Ces derniers sont aujourd'hui confrontés à une accumulation d'objectifs — souvent partiellement conflictuels — : assurer la souveraineté alimentaire, préserver la compétitivité, s'adapter au changement climatique, engager une transition agroécologique, répondre aux impératifs du marché intérieur et participer à l'ouverture commerciale, tout en garantissant des revenus décents. Dans ce contexte, l'intensité apparente du soutien doit être relativisée au regard de la densité et de la complexité croissante des missions assignées au secteur agricole européen.

Même l'OCDE, pourtant traditionnellement en ligne avec les orientations de la Commission européenne, a souligné les limites d'une stratégie poursuivant simultanément un trop grand nombre d'objectifs dans un contexte budgétaire contraint. Dans ses dernières évaluations, l'organisation met en garde contre le risque d'inefficience induit par la dispersion des ressources entre des priorités multiples — compétitivité, durabilité, sécurité alimentaire, maintien des revenus — sans hiérarchisation explicite. Elle recommande ainsi un recentrage stratégique et une clarification des arbitrages, estimant que la logique du « tout à la fois » affaiblit la capacité de la PAC à atteindre ses objectifs de manière cohérente et mesurable⁴.

Des objectifs multiples et parfois contradictoires coexistent au sein de la PAC.

La réduction de l'usage des pesticides illustre les arbitrages structurels auxquels sont confrontées les politiques agricoles contemporaines. Si cette orientation répond aux exigences de durabilité environnementale et aux attentes sociétales, elle engendre simultanément une hausse des coûts de production et, à court terme, une contraction potentielle des rendements, affectant ainsi la compétitivité relative des exploitations européennes⁵. Dans un contexte de libéralisation accrue des échanges, cette pression réglementaire asymétrique tend à fragiliser les flux d'exportation de l'UE et à accroître la pénétration de produits importés soumis à des normes moins strictes, compromettant, de fait, les objectifs de souveraineté alimentaire.

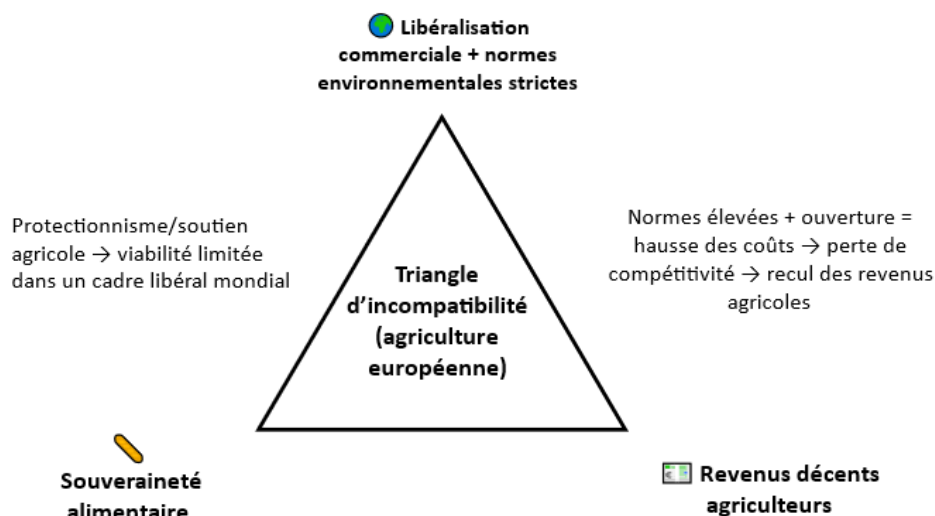
Plusieurs études empiriques confirment que la réduction des intrants phytosanitaires en Europe pourrait engendrer un repli des rendements et des volumes exportés à court et moyen terme. Paradoxalement, une part croissante des pesticides associés à la consommation européenne est désormais « externalisée » via des importations de produits agricoles ne répondant pas aux standards communautaires. Dès lors, l'équilibre entre objectifs environnementaux, exigences de compétitivité et sécurité des revenus implique des arbitrages explicites : entre gains de productivité et trajectoire agroécologique, entre soutien des prix internes et insertion compétitive dans les marchés mondiaux, entre protection des revenus agricoles et discipline budgétaire en matière d'intervention publique (figure 2).

⁴ [Policies for the Future of Farming and Food in the European Union](#)

⁵ [Schneider, Barreiro-Hurle & Rodriguez-Cerezo \(2023\)](#), concluent qu'une réduction de 50 % de l'usage des pesticides en Europe entraînerait un recul des rendements, une hausse des prix, une augmentation des importations et une baisse des exportations. [Hossard et al. \(2014\)](#) indiquent une baisse de rendement de 5 à 13 % du blé en cas de réduction de moitié de l'usage des pesticides en France

► POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : SCHIZOPHRÉNIE OU AMBITIONS DÉMESURÉES ? (SUITE)

Figure 2 : triangle d'incompatibilité de l'agriculture européenne



L'innovation agricole, un poste préservé malgré le désengagement public

Malgré une baisse du soutien global, la part du budget consacrée à l'innovation progresse

La baisse du soutien public à l'agriculture est susceptible, toutes choses égales par ailleurs, d'engendrer un ralentissement des investissements productifs et, par conséquent, de freiner la dynamique d'innovation. Un niveau d'appui moindre réduit les ressources mobilisables pour la recherche, limite les incitations à l'adoption de technologies nouvelles, et affaiblit la capacité d'investissement des exploitants. Ce mécanisme s'opère principalement via deux canaux : d'une part, une contraction des dépenses allouées aux services d'appui (recherche agronomique, conseil technique, infrastructures rurales) ; d'autre part, une baisse de la demande d'innovation de la part des agriculteurs, en raison de contraintes financières accrues et d'une aversion au risque.

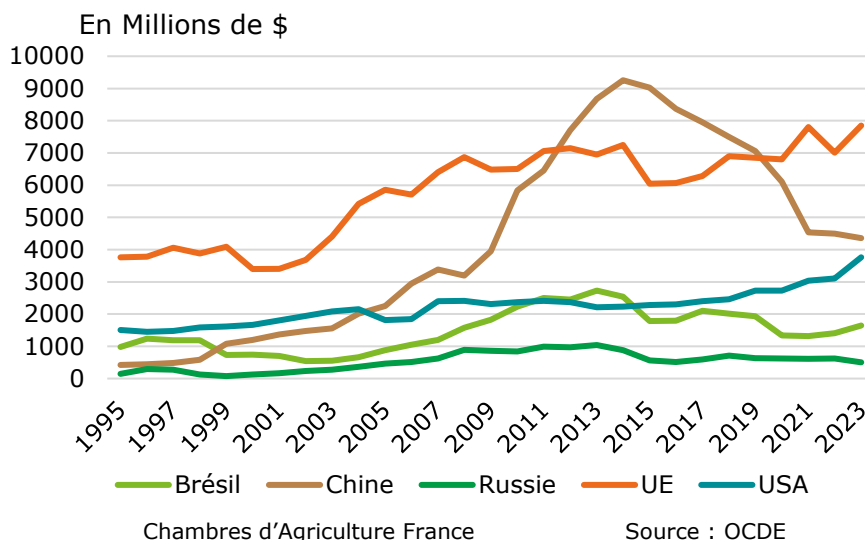
À rebours des orientations classiques, l'Union européenne a significativement intensifié ses investissements dans les systèmes de connaissances et d'innovation agricole. Sur vingt ans, les dépenses publiques consacrées à la R&D agricole ont été multipliées par deux, passant de 4 à 8 milliards USD entre 1995 et 2023, ce qui place l'UE parmi les premiers bailleurs mondiaux, avant la Chine, les États-Unis et le Brésil. Néanmoins, il est important de souligner que la Chine a dépassé l'UE entre 2012 et 2019, affichant une montée en puissance spectaculaire avant de voir les financements se stabiliser (graphique 6). En termes relatifs, le ratio des dépenses publiques de R&D agricole rapportées à la valeur de la production agricole atteint 1,5 % en Europe, contre 0,4 % en Chine, 0,7 % aux États Unis, et 0,9 % au Brésil sur la période 2019-2021⁶. Toutefois, il convient de nuancer ce classement : aux États Unis, bien que les crédits publics agricoles aient diminué d'un tiers depuis 2002 (passant de 7,6 à environ 6,6 milliards de dollars), cette baisse a été largement compensée par le financement privé, aujourd'hui représentant jusqu'à 60 % des investissements totaux, ce qui place le pays en tête des dépenses globales (estimées entre 15 et 20 milliards de dollars en 2020).

⁶ [World Spending on Agricultural Research and Development](#)

► POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : SCHIZOPHRÉNIE OU AMBITIONS DÉMESURÉES ? (SUITE)

Intensifier les efforts pour maximiser les synergies entre performance économique et durabilité

Graphique 6 : dépenses destinées aux systèmes de connaissances et d'innovations agricoles



Ainsi, si les efforts européens restent significatifs, ils devront être intensifiés pour répondre aux multiples objectifs assignés à l'agriculture — transition agroécologique, compétitivité, souveraineté alimentaire, résilience climatique — et maximiser les synergies entre performance économique et durabilité. Les études économiques disponibles convergent : chaque euro investi dans la recherche et l'innovation agricoles génère un retour estimé entre 10 et 11 euros⁷, soulignant le fort effet de levier de ces dépenses pour l'ensemble du système alimentaire.

Repenser l'agriculture : entre logiques de marché et exigence de souveraineté

La définition des priorités traduit des arbitrages à portée sociétale

L'agriculture demeure un secteur hautement stratégique, au croisement des enjeux de sécurité alimentaire, de stabilité sociale, de compétitivité économique et de souveraineté nationale. Elle ne constitue pas donc seulement un pilier de l'économie réelle, mais représente aussi un levier d'influence dans les rapports économiques internationaux, où les produits agricoles sont régulièrement instrumentalisés dans les guerres commerciales. À ce juste titre, la politique agricole occupe une place centrale parmi les politiques économiques, tant sur le plan national qu'europpéen.

Cependant cette centralité s'accompagne d'une complexité croissante. Le secteur agricole doit aujourd'hui répondre à une pluralité d'objectifs dont on a vu qu'ils pouvaient être contradictoires : transition écologique, maintien du revenu des agriculteurs, compétitivité des filières, innovation technologique, aménagement du territoire et souveraineté alimentaire. Cette superposition d'objectifs soulève une question essentielle : comment hiérarchiser les priorités dans un cadre budgétaire contraint et face à des arbitrages de plus en plus visibles ?

⁷ [Multi-faceted returns on investment for EU agricultural research and innovation](#)

►► POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : SCHIZOPHRÉNIE OU AMBITIONS DÉMESURÉES ? (SUITE)

Répondre à cette question implique de reconnaître que la hiérarchisation des priorités en matière de politique agricole relève d'un arbitrage fondamental, intrinsèquement lié à un choix de société. Cet arbitrage s'inscrit dans un débat ancien, structurant de l'histoire de l'économie politique depuis le XVII^e siècle : celui opposant intervention publique et autorégulation des marchés. Déjà à cette époque, la question agricole soulevait un dilemme : fallait-il stabiliser les prix agricoles — et, par corollaire, les revenus des producteurs — par des mécanismes de soutien public, ou s'en remettre aux lois de l'offre et de la demande ? Au-delà de cette opposition doctrinale entre interventionnisme et libéralisme, le cœur du débat demeure : comment assurer un approvisionnement alimentaire stable, sûr et économiquement accessible à l'ensemble de la population ? Cette problématique révèle une tension structurelle persistante entre logique marchande et impératif politique — tension qui continue de façonner les orientations contemporaines des politiques agricoles, tant au niveau national, régional qu'international.

Contact : Zeineb CHERIF

zeineb.cherif@apca.chambagri.fr