

# SYNTHÈSE



## Une perspective commune pour l'agriculture et l'alimentation en Europe

Le dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture de l'UE, annoncé par la présidente de la Commission européenne dans son discours sur l'état de l'Union du 13 septembre 2023 et lancé en janvier 2024, a réuni 29 acteurs majeurs des secteurs agroalimentaires, de la société civile, des communautés rurales et du monde universitaire européens afin de dégager une vision commune de la poursuite du développement d'un domaine essentiel de la vie et de l'économie européennes dans un nouveau format de discours politique. Les membres du dialogue stratégique se sont efforcés de parvenir à un consensus conceptuel qui ouvre de nouvelles perspectives pour l'agriculture, l'alimentation et les zones rurales sur le continent.

Les membres du dialogue ont élaboré conjointement un ensemble complet de principes politiques directeurs et de recommandations. Ces principes et recommandations tiennent compte de la diversité et de la complexité des systèmes agroalimentaires<sup>01</sup> ; les facteurs spécifiques, les interdépendances et les compromis qui ont conduit aux déséquilibres actuels doivent quant à eux être systématiquement pris en considération. Le rapport final du dialogue stratégique sert d'orientation à l'action visant à créer des systèmes agroalimentaires socialement responsables, économiquement rentables et durables sur le plan environnemental. Il s'adresse aux institutions européennes, en particulier à la Commission européenne dans tous ses portefeuilles connexes, et aux États membres. Le processus du dialogue stratégique a permis à ses membres de jeter les

bases d'une nouvelle culture d'engagement et de coopération, qui reflète leur détermination à travailler ensemble en vue d'un avenir durable, résilient et compétitif.

Ce dialogue intervient à un moment de transformations sociétales considérables auxquelles participent les systèmes agroalimentaires eux-mêmes et qui les influencent de manière significative. L'alimentation joue un rôle essentiel et est au cœur même des sociétés européennes. Toutefois, si les fonctions centrales de l'agriculture et de l'alimentation resteront fondamentales, elles connaissent une évolution rapide, en raison essentiellement de la triple crise planétaire que constituent le changement climatique, la perte de biodiversité et la pollution, qui exerce une pression considérable sur elles. En outre, les tensions politiques et économiques croissantes à l'échelle mondiale ont exacerbé les difficultés auxquelles sont confrontées les sociétés européennes, qui touchent aussi de nombreux agriculteurs et acteurs agroalimentaires. Cela se produit dans un climat de conflits sociétaux croissants qui s'accompagnent d'une fracture de plus en plus grande entre les zones urbaines et rurales.

Des actions décisives sont donc nécessaires pour relever ces défis. La transition doit être conçue de manière à mettre en place des systèmes agroalimentaires plus résilients, plus durables, plus compétitifs, plus rentables et plus justes. Un système équilibré sur les plans économique, social et écologique consiste moins à maximiser les différents facteurs de production qu'à optimiser les bénéfices en termes de durabilité, de résilience, de rentabilité et de responsabilité accrue, non seulement pour les acteurs de l'agriculture, mais aussi pour les communautés rurales, la société civile et les acteurs politiques. À cette fin, la confiance et la coopération entre toutes les parties prenantes sont plus importantes que jamais. Ce rapport décrit tout d'abord la voie

**01.** On entend ici par « secteur agroalimentaire » l'ensemble des acteurs économiques et de la société civile, y compris du point de vue des consommateurs. Cela va de l'activité économique en amont à la production primaire, en passant par la transformation, la fabrication, la distribution et le commerce, ainsi que les environnements alimentaires et la consommation, et enfin au recyclage des déchets. L'agriculture comprend tous les domaines de la culture de plantes et de l'élevage, ainsi que les cultures spécialisées et l'horticulture.

commune à suivre pour cette transformation dans une vision qui présente les grandes lignes des systèmes agroalimentaires européens dans 10 ou 15 ans (partie A.3.).

Il est admis dans les recommandations du dialogue stratégique que la transition des systèmes agroalimentaires implique inévitablement des conflits d'intérêts et des compromis complexes qui ne peuvent être résolus qu'au moyen de compromis. Cela nécessite un point de départ stable ainsi que des fondements et objectifs communs visant à orienter la transition du secteur, qui peuvent être regroupés en dix principes politiques directeurs (partie B) :

1. L'heure du changement a sonné.
2. La coopération et le dialogue tout au long de la chaîne de valeur alimentaire sont essentiels.
3. Les mesures doivent être cohérentes et créer des environnements favorables fondés sur des synergies fructueuses.
4. La production alimentaire et agricole joue un rôle stratégique dans le nouveau contexte géopolitique en tant qu'élément essentiel de la sécurité européenne.
5. Le rôle des jeunes dans l'agriculture et les zones rurales ainsi que la diversité des systèmes alimentaires et agricoles européens constituent un atout important.
6. Les aspects économique, environnemental et social de la durabilité peuvent se renforcer mutuellement.
7. Les marchés devraient stimuler la durabilité et la création de valeur tout au long de la chaîne et mieux internaliser les externalités.

8. Les possibilités offertes par la technologie et l'innovation devraient être exploitées pour soutenir la transition vers des systèmes agroalimentaires plus durables.

9. La transition vers des régimes alimentaires équilibrés, plus sains et plus durables est essentielle à la réussite de la transition.

10. Des zones rurales attrayantes revêtent une importance fondamentale pour la sécurité alimentaire, la viabilité future de la société et la démocratie libérale.

Dans ce contexte, le Dialogue stratégique propose une série de recommandations, dont les recommandations suivantes :

### **1) Renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur alimentaire :**

en les encourageant à mieux coopérer, à réduire les coûts, à accroître l'efficacité, à améliorer les prix et à garantir un revenu décent sur le marché. Cela supposerait de prendre des mesures proactives, tant au niveau européen qu'au niveau national, pour renforcer la compétitivité des agriculteurs et de la chaîne, accroître la transparence dans la chaîne alimentaire, soutenir la coopération et le renforcement des capacités, mieux lutter contre les pratiques commerciales déloyales et mieux travailler ensemble tout au long de la chaîne pour atteindre les objectifs fixés en matière de durabilité (partie C.1.1).

### **2) Déployer une nouvelle approche pour atteindre les objectifs fixés en matière de durabilité :**

le dialogue stratégique soutient la législation existante de l'UE et s'engage à la maintenir et à

la faire respecter, ainsi qu'à trouver des leviers exploitables pour améliorer sa mise en œuvre. Ses membres demandent le lancement d'un système d'évaluation comparative à l'échelle de l'UE dans le domaine de l'agriculture et des systèmes alimentaires afin d'harmoniser les méthodes d'évaluation de la durabilité dans les exploitations. Ce système devrait être fondé sur des objectifs, principes et critères communs et inclure des outils de suivi et de vérification assortis de paramètres et d'indicateurs communs. Il devrait mesurer la situation de chaque exploitation et de chaque secteur, faciliter les comparaisons entre différents objectifs et ambitions en matière de durabilité et contribuer ainsi à la mise en œuvre des mesures nécessaires pour renforcer les normes de durabilité (partie C.1.2.).

### **3) Élaborer une politique agricole commune (PAC) adaptée à sa finalité :**

la politique actuelle doit être modifiée pour relever les défis actuels et futurs et accélérer la transition en cours des systèmes agroalimentaires vers des systèmes futurs plus durables, plus compétitifs, plus rentables et plus diversifiés. Ces changements sont également essentiels pour adapter la PAC à sa finalité dans le contexte du processus d'élargissement de l'UE. Compte tenu de ce qui précède, la future PAC devrait se concentrer sur ces objectifs centraux: 1) fournir un soutien socio-économique ciblé aux agriculteurs qui en ont le plus besoin; 2) promouvoir des résultats positifs en matière environnementale, sociale et de bien-être animal pour la société; et 3) dynamiser les conditions propices dans les zones rurales. Sur la base de la viabilité économique des agriculteurs, la PAC devrait accorder une aide au revenu à certains agriculteurs actifs d'une manière beaucoup plus ciblée. Ce soutien spécifique devrait empêcher l'abandon des exploitations et contribuer à faire en sorte que les agriculteurs puissent disposer d'un revenu décent, en ciblant

ceux qui en ont le plus besoin, en particulier les petites exploitations et les exploitations mixtes, les jeunes agriculteurs, les nouveaux entrants et les agriculteurs installés dans les zones soumises à des contraintes naturelles. Le fait d'encourager les agriculteurs à mettre en place et à continuer de fournir des services écosystémiques, ainsi que de les rétribuer à cet effet (paiements pour services environnementaux) devrait aller au-delà de ce qui est requis par la législation de l'UE et viser le niveau d'ambition le plus élevé, en établissant un système lié à des résultats quantifiables à l'aide d'indicateurs solides. Pour réaliser les objectifs de l'UE en matière d'agriculture et de production alimentaire, de développement rural, de neutralité climatique et de restauration de la biodiversité, il convient de disposer d'un budget spécifique et approprié qui soit à la hauteur de toutes les ambitions de manière équilibrée et égale. Le soutien financier aux actions en faveur de l'environnement et du climat devra augmenter considérablement chaque année au cours des deux périodes suivantes de la PAC, à commencer par la part actuelle du budget consacrée aux éco-régimes et aux instruments agroenvironnementaux et de l'action climatique (partie C.1.3.).

### **4) Financement de la transition :**

des capitaux tant publics que privés doivent être mobilisés pour garantir un financement suffisant de la transition. Un Fonds temporaire pour une transition juste devrait être mis sur pied en dehors de la PAC pour compléter le soutien à la transition rapide du secteur vers la durabilité. Les secteurs public et privé devraient mieux coopérer afin de mobiliser des capitaux en faveur de projets qui permettent tant aux petits et grands exploitants agricoles qu'aux acteurs du système alimentaire de passer à des pratiques et systèmes durables. Dans le même temps, il y a lieu de mettre en place un cadre en matière de prêts bancaires,

ainsi que des ajustements du cadre prudentiel, et de garantir la cohérence entre les différents systèmes de financement. La Banque européenne d'investissement devrait mettre en œuvre un ensemble spécifique de prêts de groupe pour le secteur. Le dialogue stratégique se félicite de la décision du groupe BEI de faire de l'agriculture et de la bioéconomie l'une de ses principales priorités dans sa feuille de route stratégique 2024-2027, ainsi que de son objectif d'intensifier son soutien à la chaîne de valeur agroalimentaire (partie C.1.4.).

#### **5) Promouvoir la durabilité et la compétitivité dans la politique commerciale :**

la Commission européenne devrait veiller à une plus grande cohérence entre sa politique commerciale et sa politique de durabilité. Dans le même temps, l'approche actuelle en matière de conduite des négociations sur l'agriculture et l'agroalimentaire devrait être revue. La Commission européenne doit mieux reconnaître l'importance stratégique de l'agriculture et des produits alimentaires dans les négociations commerciales, entreprendre un réexamen complet de ses stratégies de négociation et revoir sa méthode d'analyse d'impact avant les négociations commerciales. Il est également nécessaire de faire preuve d'un plus grand rôle moteur en ce qui concerne la réforme du cadre de la politique commerciale mondiale (partie C.1.6.).

#### **6) Faire en sorte que le choix facile soit celui qui est sain et durable :**

la Commission européenne et les États membres devraient adopter des politiques orientées vers la demande, qui portent sur les systèmes agroalimentaires dans leur ensemble, afin de créer des environnements alimentaires favorables dans lesquels des régimes alimentaires sains,

équilibrés et moins gourmands en ressources sont disponibles, accessibles, abordables et attrayants. Dans ce contexte, le dialogue stratégique observe une tendance dans l'UE à la réduction de la consommation de certains produits d'origine animale et à un intérêt accru pour les protéines végétales. Afin d'améliorer l'équilibre durable entre l'apport en protéines animales et l'apport en protéines végétales au niveau de la population européenne, il est essentiel de soutenir cette tendance en réorientant les consommateurs vers des options végétales et en les aidant à se lancer dans cette transition. La Commission européenne devrait procéder à un réexamen complet de la législation de l'UE sur l'étiquetage des denrées alimentaires et publier un rapport évaluant les mesures actuelles concernant le marketing ciblant les enfants. En outre, des outils budgétaires sous la forme d'une réduction fiscale pour les consommateurs devraient être mis à disposition pour favoriser la cohérence des signaux de prix et les États membres devraient prévoir des mesures destinées à garantir le caractère abordable des denrées alimentaires pour les segments de consommateurs à faibles revenus au moyen de politiques sociales et budgétaires. D'autres actions devraient également être menées par la Commission européenne et les États membres pour renforcer le cadre relatif aux marchés publics de denrées alimentaires durables et permettre aux banques alimentaires et aux autres organisations à but non lucratif de maximiser leur rôle (C.2.1.).

#### **7) Soutenir des pratiques agricoles durables :**

des mesures urgentes, ambitieuses et réalisables sont nécessaires à tous les niveaux pour garantir que le secteur opère dans le respect des limites de notre planète et contribue à la protection et à la restauration du climat, des écosystèmes et des ressources naturelles, y compris l'eau, les sols, l'air, la biodiversité et les paysages. Pour progresser

dans cette direction, le dialogue stratégique prévoit des recommandations spécifiques destinées à promouvoir l'agrobiodiversité, à réduire les intrants tels que les fertilisants minéraux et les pesticides, à améliorer la gestion des nutriments, à progresser dans la décarbonation des engrais minéraux ainsi qu'à développer et à utiliser le biocontrôle. Dans le même temps, la Commission européenne et les États membres doivent continuer à soutenir la production biologique ainsi que les pratiques agroécologiques. Le dialogue stratégique appelle à la création d'un fonds pour la restauration de la nature doté de ressources suffisantes (en dehors de la PAC) afin d'aider les agriculteurs et les autres gestionnaires de terres à restaurer et à gérer les habitats naturels au niveau du paysage (partie C.2.2.).

### **8) Réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'agriculture :**

la Commission européenne et les États membres devraient travailler à une combinaison cohérente de politiques, qui conjugue des mesures d'incitation et des mesures réglementaires, notamment: 1) la mise en place d'une méthode globale de définition d'un système de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre et d'objectifs spécifiques pour les différents types d'agriculture ainsi que ses conditions structurelles; 2) une orientation générale pour encourager la mise en œuvre de mesures appropriées et la promotion de l'accès à l'investissement dans tous les secteurs de l'agriculture et territoires afin de progresser vers les objectifs de réduction des émissions fixés. Étant donné que les approches technologiques ne suffiront pas à atteindre les objectifs climatiques, des actions plus ambitieuses seraient définies pour les domaines les plus problématiques au moyen de la mise en œuvre de stratégies territoriales soutenues par le

Fonds agricole pour une transition juste. Tout en reconnaissant qu'une politique ambitieuse est nécessaire, le dialogue stratégique estime qu'il est prématuré de tirer des conclusions définitives sur un éventuel futur système d'échange de quotas d'émission pour l'agriculture et invite la Commission européenne à poursuivre ses travaux avec les parties prenantes et les experts afin d'évaluer la faisabilité et la pertinence d'un tel système. Les préoccupations fondamentales en ce qui concerne la mise en place d'un tel système sont également recensées (partie C.2.2.1.).

### **9) Créer des voies pour l'élevage durable dans l'UE :**

la Commission européenne devrait mettre en place un processus d'élaboration d'une stratégie sur le rôle de l'élevage, fondée sur des données scientifiques solides et sur la consultation de toutes les parties prenantes concernées. Cette stratégie devrait comprendre des pistes d'action concrètes, y compris, en autres, un soutien financier aux investissements, des services de conseil et des mesures dans le domaine de l'éducation, un soutien aux solutions pratiques et aux solutions technologiques avancées en matière de réduction des émissions et la promotion d'approches innovantes relevant de l'économie circulaire. Dans les zones à forte concentration de bétail, des solutions à long terme doivent être élaborées au niveau local et financées au moyen du Fonds agroalimentaire pour une transition juste. Il convient en outre de réviser la législation relative au bien-être animal et de mettre en place un nouveau cadre réglementaire pour un système de label en matière de bien-être animal à l'échelle de l'UE (partie C.2.3.).

### **10) Adopter de nouvelles mesures visant à mieux préserver et gérer les terres agricoles, à promouvoir une agriculture**

**résiliente aux problèmes liés à l'eau et à mettre au point des approches innovantes en matière de sélection végétale :**

la Commission européenne devrait établir, en collaboration avec les États membres et le Parlement européen, un objectif juridiquement contraignant visant l'objectif de «zéro artificialisation nette des terres d'ici à 2050». En outre, la Commission européenne devrait mettre sur pied un nouvel observatoire européen des terres agricoles (partie C.3.1.). Il y a également lieu de prendre des mesures afin de faciliter l'adaptation de l'agriculture à l'évolution des conditions climatiques et environnementales et de promouvoir les investissements et les pratiques visant à progresser vers une agriculture résiliente aux problèmes liés à l'eau et moins intensive en ressources (partie C.3.2.). Un système global et axé sur la durabilité soutenant les innovations en matière de sélection végétale doit être mis en place afin de maintenir les rendements dans des conditions climatiques de plus en plus difficiles. Les institutions européennes devraient continuer à développer le modèle d'élevage européen, en préservant la liberté de choix tout en reconnaissant la contribution des PME et des agriculteurs. (Partie C.3.2.).

**11) Promouvoir une gestion solide des risques et des crises :**

il est nécessaire de mettre en place des politiques de soutien afin de réduire les dépendances actuelles à l'égard de certains intrants critiques. Pour assurer la prévention des risques et l'adaptation au niveau des exploitations agricoles, il est nécessaire d'adopter une approche plus cohérente et plus efficace de la gestion des risques. Cette approche comprend notamment une intégration plus poussée entre les outils de gestion des risques et les investissements connexes, une meilleure complémentarité avec

d'autres instruments et un meilleur accès des agriculteurs aux assurances agricoles. Une réforme de la réserve agricole actuelle est également nécessaire pour mieux cibler les risques exceptionnels et catastrophiques (partie C.3.3.).

**12) Développer un secteur attrayant et diversifié :**

le renouvellement des générations dans les secteurs agroalimentaires doit être stimulé et créer ainsi une dynamique de transition. Pour rendre ce secteur attrayant pour les jeunes agriculteurs, il est essentiel de faciliter la mobilité foncière, d'apporter un soutien financier adéquat et d'améliorer la qualité de l'éducation. Il convient de mettre en place des conditions de travail socialement justes dans le secteur agroalimentaire, lesquelles nécessitent l'adoption de mesures supplémentaires. La promotion des compétences, de meilleures possibilités d'emploi et des conditions de travail plus équitables grâce à la formation et au dialogue social attirerait et retiendrait les travailleurs agricoles. Il convient de mieux lutter contre les inégalités entre les hommes et les femmes et le manque de diversité dans le secteur. La vitalité et l'attractivité des zones rurales doivent être considérablement renforcées par la mise en œuvre de la vision à long terme pour les zones rurales et l'établissement d'un contrat rural européen (partie C.4.).

**13) Améliorer de l'accès aux connaissances et à l'innovation et en faciliter l'utilisation :**

l'innovation, la technologie et la connaissance jouent un rôle clé dans la transition du secteur agroalimentaire. Pour tirer pleinement parti de ce potentiel, il convient de générer des connaissances et des compétences, d'en faciliter l'accès et de mieux les partager. Des services de

conseil indépendants joueront un rôle crucial dans ce processus. Il est essentiel de renforcer les partenariats public-privé et de renforcer les investissements dans la recherche et l'innovation. Pour que les acteurs du système alimentaire puissent bénéficier de l'innovation, il convient de rationaliser les procédures réglementaires et de promouvoir les possibilités numériques. Le rôle de l'innovation sociale doit être reconnu et soutenu (partie C.5.).

#### **14) Changer gouvernance et nouvelle culture de la coopération :**

toutes les mesures et objectifs proposés s'inscrivent dans le cadre d'un changement de gouvernance plus large qui doit être encouragé par une nouvelle culture de coopération, de confiance et de participation multipartite parmi les acteurs et au sein des institutions. Ce changement doit garantir la praticabilité et la cohérence entre les différents domaines d'action et surmonter le cloisonnement de la pensée. Pour consolider cette nouvelle culture définie par le dialogue stratégique, la Commission européenne devrait créer un comité européen de l'agroalimentaire (EBAF). Dans le cadre de cette plateforme, les acteurs de la chaîne de valeur

agroalimentaire, les organisations de la société civile et le monde scientifique devraient définir les stratégies nécessaires à la mise en œuvre et au développement du consensus conceptuel du dialogue stratégique afin d'améliorer la durabilité et la résilience des systèmes agroalimentaires. Au-delà de la création de ce nouvel organe, la gouvernance de ce domaine d'action au niveau de l'UE devrait dans tous les cas accorder une attention particulière à la nécessité de mettre au point des solutions administratives intelligentes, de limiter la charge bureaucratique inutile, de réaliser des analyses d'impact approfondies et de veiller, autant que possible, à ce que les processus d'élaboration des politiques et de prise de décision soient inclusifs (partie C.1.6.).

À l'heure où la nécessité d'agir se fait plus pressante et où le coût global de l'inaction augmente, il appartient à la Commission européenne, au Parlement européen, aux États membres et aux parties prenantes d'adopter ces recommandations communes et de les traduire en décisions courageuses et rapides. Les membres du dialogue stratégique attendent avec intérêt de continuer à soutenir ce processus de manière constructive.